

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Autorengemeinschaft

Der Arbeitsmarkt 1993 und 1994 in der  
Bundesrepublik Deutschland

26. Jg./1993

**4**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin  
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Der Arbeitsmarkt 1993 und 1994 in der Bundesrepublik Deutschland

Autorengemeinschaft\*

Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland stand 1993 im Zeichen der tiefgreifenden Rezession in den alten Bundesländern und anhaltender Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung in den neuen Bundesländern.

Im *Westen* führte die gesamtwirtschaftliche Schwäche zu einem deutlichen Einbruch bei der Arbeitsnachfrage. Das reale Bruttoinlandsprodukt verringerte sich um 1,9%. Im Gefolge sank die Erwerbstätigkeit um 500 000 Personen oder 1,7%. Weil die Betriebe in großem Maß auf Kurzarbeit setzten, konnte ein noch stärkerer Rückgang der Erwerbstätigenzahl verhindert werden.

Das Erwerbspersonenpotential erhöhte sich in den alten Bundesländern um 330 000 Personen. Dazu trugen Wanderungen aus den neuen Bundesländern bei, vor allem aber der Zustrom von Spätaussiedlern und Ausländern. Die Pendlerbewegungen ließen dagegen das Arbeitsangebot – anders als in den Vorjahren – kaum noch wachsen.

Der nichtbeschäftigte Teil des Erwerbspersonenpotentials vergrößerte sich um gut 0,8 Mio. Sonderfaktoren führten dazu, daß die Stille Reserve kräftig zunahm, um knapp 0,4 Mio. auf fast 1,9 Mio. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg um 460 000 auf 2,27 Mio. Personen.

Den alternativen Vorausrechnungen für 1994 liegt zum einen ein stagnierendes Bruttoinlandsprodukt, zum anderen ein Wachstum von 1% zugrunde. Im ungünstigeren Fall ist eine Abnahme der Erwerbstätigkeit um 0,4 Mio. Personen zu erwarten, im günstigeren eine um 0,3 Mio. Beide Male ist eine deutliche Zunahme der Arbeitsproduktivität unterstellt, zugleich aber auch ein spürbarer Rückgang der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit.

Beim Erwerbspersonenpotential wird ein weiteres Nachlassen des Angebotsdrucks erwartet, nach wie vor wird es aber bei einer Zunahme bleiben; voraussichtlich von + 160 000 Personen. Aus dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage könnte sich bei stagnierender Produktion ein Anstieg der Arbeitslosigkeit um 0,35 Mio. auf 2,6 Mio. ergeben, bei einem Wachstum um 1% eine Zunahme um 0,25 Mio. auf gut 2,5 Mio. Im einen wie im anderen Fall würde sich darüber hinaus die Stille Reserve weiter spürbar erhöhen.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt in den *neuen Bundesländern* hat sich 1993 nicht mehr wesentlich verschlechtert. Bei einer Zunahme des Bruttoinlandsprodukts um 6,3% sank die Erwerbstätigkeit im Jahresdurchschnitt nochmals um gut 0,2 Mio. oder 3,5%. Im Jahresverlauf zeigten sich Stabilisierungstendenzen, freilich auf einem sehr niedrigen Niveau.

Die registrierte Arbeitslosigkeit ermäßigte sich im Jahresdurchschnitt geringfügig auf 1,15 Mio. Dazu kam es aber nur deshalb, weil inzwischen die Stille Reserve deutlich zunimmt. Auch ein weiterer Rückgang des Erwerbspersonenpotentials (- 0,15 Mio.) trug zur leichten Abnahme der Arbeitslosigkeit bei.

Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zum Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern sind nach wie vor mit besonderen Unsicherheiten behaftet. Allgemein wird damit gerechnet, daß die gesamtwirtschaftliche Produktion 1994 etwa im Ausmaß des Vorjahres wächst (+ 6 ½ bis 7 ½%). Kommt es so, kann mit einer im Jahresdurchschnitt unveränderten Erwerbstätigenzahl gerechnet werden.

Das Erwerbspersonenpotential wird 1994 weiter zurückgehen, schätzungsweise um 0,1 Mio. Gleichwohl dürfte die Arbeitslosigkeit eher nach oben tendieren (1,25 Mio.), denn die angebotsentlastenden Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik lassen spürbar nach. Das gilt vor allem für die Vorruhestandsregelungen. Zugleich ist erneut mit einem deutlichen Anstieg der Stillen Reserve zu rechnen.

## Gliederung

- 1 Gesamtsituation
- 2 Der Arbeitsmarkt im alten Teil des Bundesgebiets
  - 2.1 Entwicklung 1993
  - 2.2 Voraussichtliche Entwicklung 1994
- 3 Der Arbeitsmarkt im neuen Teil des Bundesgebiets
  - 3.1 Entwicklung 1993
  - 3.2 Voraussichtliche Entwicklung 1994

- 4 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1993 und 1994
  - 4.1 In den alten Bundesländern
  - 4.2 In den neuen Bundesländern
  - 4.3 Exkurs: Übertragung des § 249 h AFG auf die alten Bundesländer

## I Gesamtsituation

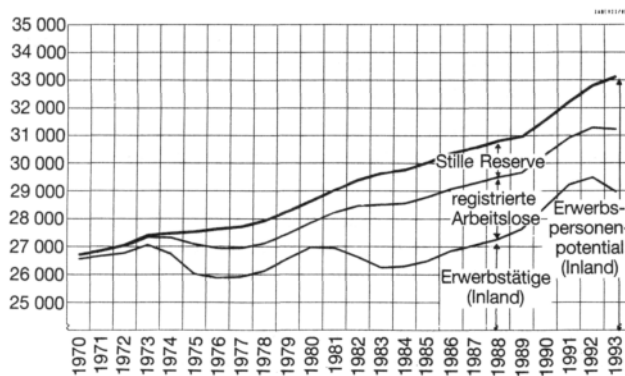
Rezession, anhaltende Schwierigkeiten beim ostdeutschen Transformationsprozeß, die sich nur allmählich beheben lassen, und andere strukturelle Probleme belasteten im Jahr 1993 den Arbeitsmarkt in Deutschland. Die Unterbeschäftigung nahm deutlich zu.

\* Hans-Uwe Bach, Hans Kohler, Hanspeter Leikeb, Emil Magvas und Eugen Spitznagel sind Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Redaktionsschluß: 11. Januar 1994

Bundesweit belief sich die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt auf über 3,4 Mio. Die Stille Reserve, also der Personenkreis, der teils schon aktuell, teils nur unter günstigen Bedingungen eines aufnahmefähigen Arbeitsmarktes an einer Arbeitsaufnahme interessiert ist, erreichte in Ost und West zusammengekommen eine Größenordnung von 2 Mio. Personen. Darüber hinaus wäre die Arbeitslosigkeit ohne die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) um etwa 2 Mio. höher ausgefallen. Dies alles zusammengekommen verdeutlicht das 1993 erreichte Ausmaß der Unterbeschäftigung und die Herausforderung, vor der alle Akteure stehen, die für die Beschäftigung Verantwortung tragen.

Der Rückgang der Erwerbstätigkeit in den alten Bundesländern kann in den Jahren 1993 und 1994 zusammengekommen annähernd die Größenordnung der vorangegangenen Rezession zu Beginn der achtziger Jahre erreichen (- knapp 1 Mio. Personen), er wird aber nach unserer Einschätzung hinter dem zurückbleiben, was der Einbruch Mitte der siebziger Jahre an Arbeitsplatzverlusten gebracht hatte (etwa - 1,3 Mio.). Gleichwohl verschlechtert sich die Arbeitsmarktlage – ausgehend von einem bereits höheren Niveau der Unterbeschäftigung – jetzt stärker als damals, denn die Beschäftigungslücke wird durch eine Zunahme des Erwerbspersonenpotentials (1993 und 1994 zusammengekommen um 0,5 Mio.) noch vergrößert. Mitte der siebziger Jahre stagnierte das Arbeitsangebot und 1981/82 hatte es um 0,3 Mio. zugenommen (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 1: Arbeitsmarkt im Bundesgebiet West 1970 bis 1993 (Personen in 1000)**



Die gravierende Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt ist also nicht nur auf den Rückgang der Erwerbstätigkeit zurückzuführen, sondern hängt auch mit der Ausdehnung des Erwerbspersonenpotentials zusammen. Diese Zunahme, die in den zurückliegenden Jahren der Hochkonjunktur die Besetzung vieler Arbeitsplätze erleichterte, und die – verbunden mit der Zuwanderung – die gesamtwirtschaftliche Expansion und damit auch die Beschäftigung zunächst sogar noch gefördert hatte<sup>1</sup>, wird in der Rezession nun im Gesamtergebnis zur Last. Mit dieser Aussage ist keine Wertung der Beschäftigungschancen einzelner Zuwanderungsgruppen verbunden.

Ein neuer Aufschwung wird umso besser gelingen, je mehr alle Akteure der staatlichen und der Tarifvertrags-Politik bei ihren Handlungen berücksichtigen, daß sich die Angebots-Nachfrage-Bedingungen am Arbeitsmarkt zumindest

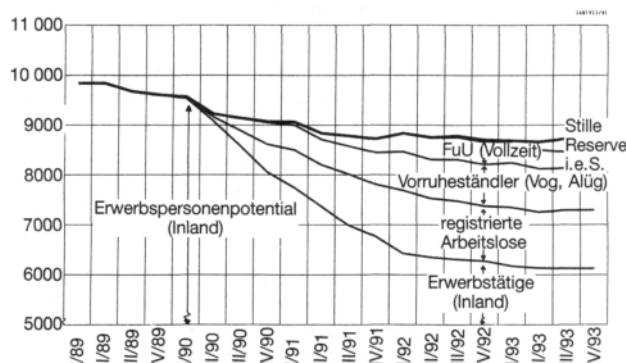
<sup>1</sup> Vgl. Klauer, W.: Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik in Vergangenheit und Zukunft, in diesem Heft.

für einige Jahre wesentlich verändert haben. Bei aller Relativität der Berechnung von Arbeitsplatzdefiziten: In Westdeutschland fehlen z.Z. etwa 2½ bis 3½ Mio. Arbeitsplätze (sei es, daß sie überhaupt neu geschaffen, sei es, daß sie reaktiviert werden müssen), im kleineren Ostdeutschland – unter den bekannten besonderen Bedingungen – mindestens ähnlich viele.

Die Auffassungen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 1994 sind geteilt. Einerseits wird die Meinung vertreten, die Wachstumskräfte im Westen würden sich früher oder später im Jahr durchsetzen und die Konjunktur würde wieder an Fahrt gewinnen. Andererseits gibt es auch skeptische Stimmen. Ganz gleich, wer Recht behält: Für den Arbeitsmarkt in den alten Bundesländern wird es im Jahresdurchschnitt nochmals schlechter werden. Nur das Ausmaß ist ungewiß: Auch bei einem Wirtschaftsaufschwung reagiert die Arbeitsnachfrage erst zeitlich verzögert auf eine Produktionszunahme.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern hat sich 1993, nach den gravierenden Einbrüchen in den vorangegangenen Jahren, nicht mehr wesentlich verschlechtert. Maßgebend dafür war ein deutlich verlangsamter Rückgang der Erwerbstätigkeit. Das Erwerbspersonenpotential nahm gleichfalls nur noch wenig ab, wie schon 1992. Dabei spielt vor allem eine Rolle, daß Wanderungsströme und Pendlerbewegung keine weitere Entlastung mehr bringen. Die registrierte Arbeitslosigkeit verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr etwas. Dazu kam es aber nur deshalb, weil inzwischen die Stille Reserve deutlich zunimmt (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2: Arbeitsmarkt im Bundesgebiet Ost 1989 bis 1993 (Personen in 1000)**



Für 1994 rechnen wir damit, daß sich die Beschäftigung in den neuen Bundesländern auf sehr niedrigem Niveau weiter stabilisiert und im Verlauf des Jahres in einen sachten Anstieg übergeht. Die Arbeitslosigkeit wird gleichwohl den Vorjahresstand überschreiten; denn die das Arbeitsangebot entlastenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden spürbar an Bedeutung verlieren.

## 2 Der Arbeitsmarkt im alten Teil des Bundesgebiets

### 2.1 Entwicklung 1993

Die wirtschaftliche Entwicklung 1993 hielt nicht, was mehr oder weniger alle Prognosen vor einem Jahr versprochen hatten. Vor allem der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Winterhalbjahr 1992/93 fiel größer aus als allgemein erwartet worden war. Zur Jahresmitte hin

stabilisierte sich zwar die Entwicklung, aber mehr als erste Anzeichen für eine mögliche konjunkturelle Erholung waren bis zuletzt nicht auszumachen.<sup>2</sup> Nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes betrug die jahresdurchschnittliche Abnahme des Bruttoinlandsprodukts 1,9% (vgl. Übersicht 1).

Auf dem Arbeitsmarkt hat sich die Lage durchgängig verschlechtert, und zwar gleichermaßen bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, darüber hinaus auch markant bei der Stillen Reserve. Auch bislang begünstigte Regionen wurden nunmehr spürbar in Mitleidenschaft gezogen. Wie immer bei tiefgreifenden Rezessionen macht die Abschwächung auch nicht vor beruflich besser Qualifizierten halt.

Noch mehr als in den Abschwungphasen der beiden vorangegangenen Zyklen Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre konzentriert sich der Beschäftigungsabbau auf das Verarbeitende Gewerbe. Stärker als damals ist innerhalb dieses Bereichs vor allem die Investitionsgüterindustrie in den Strudel der Abwärtsbewegung geraten. Auch das (warenproduzierende) Handwerk spürt – mit zeitlicher Verzögerung – den Sog der Rezession und verringert, bei differenzierter Entwicklung im einzelnen, seinen Personalbestand. Anders als 1974/75 und 1981/82 wirkt die Bauwirtschaft stabilisierend. Die Beschäftigung in diesem Bereich dürfte 1993 noch leicht zugenommen haben. Im Dienstleistungssektor hat sich die Erwerbstätigkeit weiter erhöht, freilich auch hier deutlich verlangsamt.

Von der Entwicklung der Erwerbstätigkeit her trägt der aktuelle Abschwung viele Züge einer scharfen „Industrierezession“. Manche traditionelle Konjunkturtheorie versucht, Ausmaß und Struktur der Rezession aus Intensität und Gestalt des vorangegangenen Aufschwungs zu erklären. Wir wollen und können dem nicht analytisch nachgehen. Aber auch der schlichte empirische Befund ist frappierend genug, um in Erinnerung gerufen zu werden: Der langgezogene Beschäftigungsaufschwung von 1983 bis zu Beginn der 90er Jahre ließ den Beschäftigtenstand im Verarbeitenden Gewerbe nahezu wieder auf das gleiche Niveau ansteigen, das am vorangegangenen konjunkturellen Höhepunkt erreicht worden war (1980: 9,1 Mio.). Die peak-to-peak-Betrachtung des vorangegangenen Zyklus weist dagegen für das Verarbeitende Gewerbe im Jahr 1980 einen um nahezu 1 Mio. Erwerbstätige niedrigeren Beschäftigtenstand aus als 1973.

Immerhin sollen die Fragen angedeutet werden, die sich aufdrängen, deren Beantwortung aber über die Aufgabenstellung dieses Aufsatzes hinausgeht: Waren in die Beschäftigungsentwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in diesem Zyklus nur vorübergehende expansive Sonderfaktoren eingelagert oder handelt es sich dabei auch um längerfristig wirksame Einflüsse? Unseres Erachtens lassen sich für die eine wie für die andere Position Hypothesen formulieren. Mit Blick auf die Beschäftigungsaussichten wären längerfristig wirksame Einflüsse wesentlich sympathischer.

#### 2.1.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Zunehmender Nachfragemangel und Kostendruck, die sich zum Teil auch gegenseitig nähren, ließen die gesamtwirt-

schaftliche Beschäftigung seit Herbst 1992 deutlich sinken. Im Verarbeitenden Gewerbe hatte dieser Prozeß schon in der zweiten Jahreshälfte 1991 begonnen. Bis in das Frühjahr 1993 hinein beschleunigte sich diese Abwärtsbewegung. Sie schlug insgesamt verstärkt zu Buche, weil inzwischen auch die Personaldispositionen im Dienstleistungssektor und in der Bauwirtschaft zurückhaltender wurden. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm von Ende 1992 bis Ende 1993 um nahezu  $\frac{3}{4}$  Mio. ab.

In der Arbeitsmarktbilanz, die mit Jahresdurchschnittswerten operiert, kommt das Ausmaß dieses Personalabbaus noch nicht voll zum Ausdruck. Für das Jahresmittel 1993 errechnet sich für die Gesamtzahl der Beschäftigten erst eine Abnahme um  $\frac{1}{2}$  Mio. Damit ist aber zugleich eine Vorbelastung für 1994 angelegt; d.h., selbst wenn der Beschäftigungsrückgang Ende 1993 zum Stillstand käme und die Erwerbstätigkeit das ganze Jahr 1994 über konstant bliebe, ergäbe sich allein wegen des negativen Überhangs bereits eine jahresdurchschnittliche Abnahme gegenüber 1993 um etwa  $\frac{1}{4}$  Mio.

Strukturell ist bemerkenswert, daß sich der Rückgang der Erwerbstätigkeit bis weit in das Jahr 1993 hinein auf Deutsche beschränkte, während die Ausländerbeschäftigung noch zunahm. Im Vergleich zu allen vorangegangenen Rezessionen ist dies ein neues Bild. Vorerst muß offen bleiben, inwieweit dabei mehr die Veränderungen beim Arbeitsangebot eine Rolle spielen – die Expansion des Erwerbspersonenpotentials wird inzwischen weitgehend durch Ausländer bestimmt – oder Veränderungen bei der Arbeitsnachfrage. Auffallend ist jedenfalls, daß Ende 1992 die Zahl der Sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer im Handel und in den anderen privaten Dienstleistungsunternehmen um über 20% höher lag als ein Jahr zuvor. Das Baugewerbe verzeichnete eine ähnliche relative Zunahme.

Die Abnahme der Zahl der Erwerbstätigen um, wie gesagt,  $\frac{1}{2}$  Mio. oder 1,7%, drückt den Rückgang der Arbeitsnachfrage nicht vollständig aus. Die schwache Konjunktur ließ auch die jahresdurchschnittlich geleistete *Arbeitszeit je Erwerbstätigen* 1993 deutlich sinken (vgl. Übersichten 2 und 3). Die Zunahme der Kurzarbeit um knapp  $\frac{1}{2}$  Mio. Personen auf annähernd 0,8 Mio. bewirkte eine Reduktion um 0,6%. Die anhaltend rückläufige Überstundenarbeit dürfte die durchschnittliche Jahresarbeitszeit um weitere 0,5% verringert haben. Insgesamt schlug damit die konjunkturelle Komponente der Jahresarbeitszeit mit – 1,1% zu Buche. Ein erheblicher Teil der wachsenden Beschäftigungsprobleme wurde im Jahr 1993 also durch betriebliche Dispositionen bei der Arbeitszeit aufgefangen.

Darüber hinaus gab es Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeiten für über 5 Mio. Arbeitnehmer, vor allem in der Metallindustrie von 37 auf 36 Wochenstunden und in der Chemischen Industrie von 39 auf 37,5 Wochenstunden, die insgesamt eine trendmäßige Abnahme der Jahresarbeitszeit um 0,7%-Punkte bedeuteten. Dazu kam die anhaltende Verschiebung in der Beschäftigtenstruktur zur Teilzeitarbeit, die mit einem Effekt von – 0,2% zu veranschlagen ist. Bei der gegebenen Situation wäre wohl ohne diese Verkürzungen der Arbeitszeit die Beschäftigungslage noch schwieriger geworden.

Umgekehrt bremste ein Mehr an Arbeitstagen – bedingt durch den Kalender – den Arbeitszeitrückgang; isoliert bedeutet dies eine Zunahme um 0,5%. Nimmt man alle Komponenten zusammen, verringerte sich die durch-

<sup>2</sup> Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1993 („Gemeinschaftsdiagnose“). Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Institute: DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH, RWI; Essen (Oktober) 1993. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken, Jahresgutachten 1993/94, Stuttgart (November) 1993.

Übersicht 1: Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung in Westdeutschland 1994

	Brutto- in- lands- produkt (real)	Stun- den- pro- duk- ti- vität	Ar- beits- vo- lumen	Tägl. Ar- beits- zeit je Er- werbs- tätigen	Ar- beits- tage- effekt	Jährl. Ar- beits- zeit je Er- werbs- tätigen	Erwerbstätige			Erwerbspersonen- potential			Registrierte Arbeitslose			Stille Reserve		
							Ins- ge- samt	Deut- sche	Aus- län- der	Ins- ge- samt	Deut- sche	Aus- län- der	Ins- ge- samt	Deut- sche	Aus- län- der	Ins- ge- samt	Deut- sche	Aus- län- der

## - Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -

1991	+ 4.5	+ 2.9	+ 1.6	- 1.0	0.0	- 1.0	+ 2.6	+ 2.3	+ 6.7	+ 2.2	+ 1.6	+ 9.7	-10.3	-11.3	+ 2.5	+12.5	+ 4.7	+41.0
1992	+ 1.6	- 0.1	+ 1.7	- 0.6	+ 1.4	+ 0.8	+ 0.9	+ 0.4	+ 6.7	+ 1.8	+ 0.8	+12.3	+ 7.0	+ 4.9	+22.1	+15.3	+ 5.3	+42.4
1993	- 1.9	+ 1.2	- 3.1	- 1.9	+ 0.5	- 1.4	- 1.7	- 2.0	+ 2.0	+ 1.0	+ 0.2	+ 8.3	+25.6	+23.9	+35.8	+24.5	+24.3	+24.9

## 1994 Varianten

I	0	+ 2.8	- 2.8	- 0.6	- 0.8	- 1.4	- 1.4	- 1.6	+ 0.9	+ 0.5	- 0.0	+ 5.0	+14.5	+14.2	+16.2	+12.1	+10.7	+14.9
II	+ 1	+ 3.3	- 2.3	- 0.5	- 0.8	- 1.3	- 1.0	- 1.2	+ 1.2	+ 0.5	- 0.0	+ 5.0	+11.5	+10.9	+14.8	+10.5	+ 8.5	+14.3

## - Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1000 -

1991							+ 748	+ 605	+ 143	+ 700	+ 449	+ 251	- 194	- 199	+ 5	+ 146	+ 43	+ 103
1992							+ 260	+ 108	+ 152	+ 580	+ 232	+ 348	+ 119	+ 73	+ 46	+ 201	+ 51	+ 150
1993							- 500	- 547	+ 47	+ 332	+ 68	+ 264	+ 462	+ 371	+ 91	+ 370	+ 244	+ 126

## 1994 Varianten

I							- 400	- 421	+ 21	+ 157	- 14	+ 171	+ 330	+ 274	+ 56	+ 227	+ 133	+ 94
II							- 300	- 330	+ 30	+ 157	- 14	+ 171	+ 260	+ 209	+ 51	+ 197	+ 107	+ 90

## - Personen in 1000 -

1991							29227	26958	2269	32226	29395	2831	1689	1481	208	1310	956	354
1992							29487	27066	2421	32806	29627	3179	1808	1554	254	1511	1007	504
1993							28987	26519	2468	33138	29695	3443	2270	1925	345	1881	1251	630

## 1994 Varianten

I							28587	26097	2490	33295	29681	3614	2600	2199	401	2108	1385	723
II							28687	26189	2498	33295	29681	3614	2530	2134	396	2078	1358	720

Nachrichtlich: Kurzarbeiter bei Variante I 550 000, bei Variante II 450 000.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.

Übersicht 2: Durchschnittliche jährliche Arbeitszeit und ihre Komponenten für alle Arbeitnehmer 1960–1994 in Westdeutschland

			1960	1970	1980	1990	1991	1992 1)	1993 1)	1994 2)	
										Var. I	Var. II
1	Kalendermäßige Vorgaben: Tage pro Jahr	Tage	366	365	366	365	365	366	365	365	
2	Sonntage	"	52	52	52	52	52	52	51	52	
3	Samstage	"	53	52	52	52	52	52	52	53	
4	Feiertage	"	9.8	10.9	11.7	12.7	12.7	10.1	8.9	9.0	
5	Potentielle Arbeitstage (=1-(2+3+4))	Tage	251.2	250.1	250.3	248.3	248.3	251.9	253.1	251.0	
6	Tarifliche Vorgaben.										
7	Wochenarbeitstage	Tage	5.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	
8	Korrigierte potentielle Arbeitstage	Std.	277.7	250.1	250.3	243.3	248.3	251.9	253.1	251.0	
9	Wochenarbeitszeit	"	44.56	41.46	40.13	38.50	38.30	38.24	37.98	37.93	
10	Tägliche Arbeitszeit (=8:6)	"	8.10	8.29	8.03	7.70	7.66	7.65	7.60	7.59	
11	Tariflicher Jahresurlaub	Tage	15.5	21.2	27.3	30.7	30.7	30.8	30.9	30.9	
12	Urlaubsber. jährl. Arbeitstage (=7-10)	"	262.2	228.9	223.0	217.6	217.6	221.1	222.2	220.1	
13	Tarifliche jährl. Arbeitszeit (=9x11)	Std.	2123.8	1898.1	1789.4	1675.5	1666.8	1691.0	1687.8	1669.7	
14	Krankenstand: der Personen	in %	5.30	5.73	6.11	5.50	5.50	5.40	5.25	5.30	
15	in Arbeitstagen(=13x11:100)	Tage	13.9	13.1	13.6	12.0	12.0	11.9	11.7	11.7	
16	in Arbeitsstunden (=14x9)	Std.	112.7	108.6	109.3	92.9	91.7	91.3	88.6	88.5	
17	Krankenstandsber. Jahresarb.zeit (=12-15)	Std.	2011.1	1789.4	1680.1	1583.3	1575.1	1599.7	1599.2	1581.2	
18	Effektive Arbeitstage pro Jahr (=11-14)	Tage	248.3	215.8	209.3	205.6	205.6	209.2	210.5	208.4	
19	Mehrarbeitsstunden : pro Woche	Std.	2.10	3.65	1.92	1.73	1.70	1.55	1.35	1.35	
20	pro Tag (=18:6)	"	0.38	0.73	0.38	0.35	0.34	0.31	0.27	0.27	
21	pro Jahr (=19x17)	"	95.0	157.3	80.2	71.0	69.9	64.9	56.9	56.3	
22	Jahresarbeitszeit einschl. Mehrarb.std.	Std.	2106.2	1946.7	1760.3	1654.0	1645.0	1664.6	1656.1	1637.5	
23	Ausfallstunden durch Kurzarbeit	Std.	0.1	0.2	3.2	1.0	3.0	5.5	15.0	10.5	8.6
24	durch Schlechtwetter	"	5.2	15.7	9.8	2.5	4.5	3.0	3.8	3.0	
25	durch Arbeitskampf	"	.	.	.	0.1	.	0.4	.	.	
26	durch Teilzeitarbeit 3)	"	20.1	45.8	58.9	77.4	80.0	83.7	87.5	93.6	
27	durch Erziehungsurlaub	"	.	.	.	7.0	7.0	9.1	9.4	11.7	
28	Zusammen	"	25.3	61.8	71.9	88.0	94.5	101.7	115.7	118.8	116.9
29	TATSÄCHLICHE JAHRESARBEITSZEIT (=21-27)	Std.	2080.8	1885.0	1688.3	1566.0	1550.5	1562.9	1540.4	1518.7	1520.6
30	Veränderung gegen Vorjahr	%	.	.	.	- 1.9	- 1.0	+ 0.8	- 1.4	- 1.4	- 1.3
31	davon: Veränderung der Arbeitstage	"	.	.	.	- 0.7	0.0	+ 1.4	+ 0.5	- 0.8	
32	Veränderung arbeitstägl. bereinigt	"	.	.	.	- 1.2	- 1.0	- 0.6	- 1.9	- 0.6	
33	Nachrichtlich: Kurzarbeiter (JD)	1000	3	10	137	56	145	283	767	550	450

1) Vorläufig – 2) Schätzung – 3) Zusätzlicher Effekt der Verkürzung der Wochenarbeitszeit bei VW für rund 100 000 Arbeitnehmer sowie entsprechende Vereinbarungen für weitere 100 000 Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt 1994 unterstellt.

Quelle: Berechnungen des IAB

Übersicht 3: Bruttoinlandsprodukt, Arbeitsvolumen, Erwerbstätige, Jahresarbeitszeit, Arbeitsproduktivität für Westdeutschland

Jahres- durch- schnitt bzw. -summe	Bruttoinlands- produkt 1)		Arbeitsvolumen		Erwerbstätige		Arbeitszeit je Erwerbstätigen 2)		Produktivität je Erwerbs- tätigenstunde		Arbeits- tage- Effekt
	Mio.DM	Veränd. in %	Mio. Arb.std.	Veränd. in %	Personen in 1000	Veränd. in %	Arbeits- stunden	Veränd. in %	in DM	Veränd. in %	Veränd. in %
1960	1000000	.	56085.0	.	26063	.	2151.9	.	17.83	.	.
1970	1543200	+ 5.0	51768.1	+ 0.4	26560	+ 1.3	1949.1	- 0.9	29.81	+ 4.6	+ 0.4
1975	1718600	- 1.3	46802.2	- 4.5	26020	- 2.7	1798.7	- 1.9	36.72	+ 3.4	+ 0.1
1976	1810100	+ 5.3	47400.3	+ 1.3	25882	- 0.5	1831.4	+ 1.8	38.19	+ 4.0	+ 1.7
1977	1861600	+ 2.8	46597.2	- 1.7	25919	+ 0.1	1797.8	- 1.8	39.95	+ 4.6	- 0.8
1978	1917400	+ 3.0	46555.8	- 0.1	26130	+ 0.8	1781.7	- 0.9	41.18	+ 3.1	- 0.4
1979	1998400	+ 4.2	46783.6	+ 0.5	26568	+ 1.7	1760.9	- 1.2	42.72	+ 3.7	- 0.3
1980	2018000	+ 1.0	47101.7	+ 0.7	26980	+ 1.6	1745.8	- 0.9	42.84	+ 0.3	+ 0.3
1981	2020000	+ 0.1	46598.3	- 1.1	26951	- 0.1	1729.0	- 1.0	43.35	+ 1.2	- 0.2
1982	2001000	- 0.9	46187.1	- 0.9	26630	- 1.2	1734.4	+ 0.3	43.32	- 0.1	+ 0.5
1983	2036200	+ 1.8	45343.3	- 1.8	26251	- 1.4	1727.3	- 0.4	44.91	+ 3.7	0.0
1984	2093500	+ 2.8	45221.3	- 0.3	26293	+ 0.2	1719.9	- 0.4	46.29	+ 3.1	- 0.4
1985	2136000	+ 2.0	44928.0	- 0.6	26489	+ 0.7	1696.1	- 1.4	47.54	+ 2.7	- 0.7
1986	2186100	+ 2.3	45257.7	+ 0.7	26856	+ 1.4	1685.2	- 0.6	48.30	+ 1.6	+ 0.2
1987	2218400	+ 1.5	45265.5	+ 0.0	27050	+ 0.7	1673.4	- 0.7	49.01	+ 1.5	+ 0.4
1988	2301000	+ 3.7	45700.3	+ 1.0	27261	+ 0.8	1676.4	+ 0.2	50.35	+ 2.7	+ 0.4
1989	2384400	+ 3.6	45801.6	+ 0.2	27658	+ 1.5	1656.0	- 1.2	52.06	+ 3.4	- 0.4
1990	2520400	+ 5.7	46161.6	+ 0.8	28479	+ 3.0	1620.9	- 2.1	54.60	+ 4.9	- 0.7
1991	2635000	+ 4.5	46900.6	+ 1.6	29227	+ 2.6	1604.7	- 1.0	56.18	+ 2.9	0.0
1992 3)	2676000	+ 1.6	47695.2	+ 1.7	29487	+ 0.9	1617.5	+ 0.8	56.11	- 0.1	+ 1.4
1993 3)	2625100	- 1.9	46231.4	- 3.1	28987	- 1.7	1594.9	- 1.4	56.78	+ 1.2	+ 0.5
1994 I	2625100	0.0	44958.8	- 2.8	28587	- 1.4	1572.7	- 1.4	58.39	+ 2.8	- 0.8
1994 II	2651000	+ 1.0	45176.3	- 2.3	28687	- 1.0	1574.8	- 1.3	58.68	+ 3.3	- 0.8

1) Real, in Preisen von 1991. - 2) Entwicklung der Arbeitstage voll enthalten. - 3) Vorläufig.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.



schnittlich geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen im Jahr 1993 um 1,4%.

Bei der beschriebenen Entwicklung von Produktion (- 1,9%), Arbeitszeit (- 1,4%) und Erwerbstätigkeit (- 1,7%) nahm die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde um gut 1% zu. Das war zwar mehr als im Vorjahr (damals hatte die Arbeitsproduktivität stagniert), aber wenig angesichts des nicht erst seit 1993 (zum Teil auch auslastungsbedingt) gestiegenen Kostendrucks. Mit Blick auf die Prognose für 1994 ist dies zu bedenken.

### 2.1.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Erstmals seit 1990 hat der Angebotsdruck spürbar nachgelassen, er war aber immer noch beachtlich. Im Jahresdurchschnitt 1993 dürfte das Potential um deutlich über 300 000 Personen zugenommen haben (Vorjahr: + 580 000, 1991: + 700 000, 1990: + 600 000) (vgl. Übersicht 4).

Hauptursache für den verlangsamten Anstieg ist die gebremste Zuwanderung. Zum einen lassen die Zuzüge aus den neuen Bundesländern nach. Zugleich kommen auch weniger Aussiedler aus Osteuropa. Außerdem wirken seit Sommer die rechtlichen Einschränkungen bei den Zugangsmöglichkeiten von Asylbewerbern.

Die *Wanderungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern* waren, in Fortsetzung der bereits 1992 eingetretenen Entwicklung, tendenziell rückläufig. Beschäftigungs- und Wohnungsprobleme im Westen haben die Realisierung eventueller Veränderungswünsche von Ostdeutschen vermutlich behindert. Auch bei den Umzügen von West nach Ost gehen wir von einer leichten Abnahme aus. Fachkräfte aus den alten Bundesländern, die in der ostdeutschen Wirtschaft und Verwaltung tätig geworden sind, haben ihre Umzugspläne verwirklicht, und fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten im Osten bremsen die Rückkehr von ehemaligen Übersiedlern.

Die Zahl der *Aussiedler* aus Ost- und Südosteuropa geht leicht zurück, wohl im Zusammenhang damit, daß sich die Lage der Deutschen in Osteuropa etwas stabilisiert. Jedenfalls war 1993 eine stärker abwartende Haltung zur Auswanderung zu beobachten als in den Vorjahren. Zudem ist durch das seit Anfang 1993 geltende Kriegsfolgenbereinigungsgesetz die jährliche Zuwanderung von Spätaussiedlern, so der neue Terminus, auf 220 000 pro Jahr begrenzt. Jeweils 80% der Aussiedler sollen gemäß Einigungsvertrag von 1990 in den westlichen Bundesländern verbleiben.

Die Hauptursache für die geringere Zuwanderung aus dem Ausland sind aber die Einschränkungen bei den Zugangsmöglichkeiten für *Asylbewerber*. Nach der Änderung des Artikels 16 des Grundgesetzes gilt seit Mitte 1993 ein neues Asylrecht, das Personen, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen, ausschließt. Diese Regelung bewirkte ein deutliches Nachlassen des Zustroms. Für Westdeutschland rechnen wir im Jahr 1993 mit einer Gesamtzahl von 260 000 neuen Asylbewerbern (1. Halbjahr: 180 000, 2. Halbjahr: 80 000). Ein grundsätzliches Zutrittsrecht zum Arbeitsmarkt erhält der Asylbewerber, nachdem er die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen hat und in ein Bundesland zugewiesen wurde, längstens drei Monate nach Einreise in die Bundesrepublik. Wir unterstellen, daß 50% der Asylbewerber an einer Arbeitsaufnahme interessiert sind und damit Teil des Erwerbspersonenpotentials werden. Dies gilt unabhängig davon, ob sofort oder erst später eine Arbeitserlaubnis erteilt wird.

Bis zur Änderung des Asylrechts Mitte 1993 wurden auch *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge* als Asylbewerber erfaßt. Seitdem sind sie von diesem Verfahren ausgenommen und erhalten im Rahmen vereinbarter Aufnahmekontingente ohne weiteres eine Aufenthaltsbefugnis, ebenso ein grundsätzliches Zutrittsrecht zum Arbeitsmarkt. Da es sich bei diesem Personenkreis in erster Linie um Frauen mit Kindern und ältere Menschen handelt, ist aber die Wirkung für den Arbeitsmarkt gering.

Der Effekt des insgesamt immer noch beachtlichen Zustroms von außen wurde, wie schon seit mehreren Jahren, durch die demographische Entwicklung der deutschen Bevölkerung verringert (Potentialminderung durch nachwachsende geburtenschwächere Jahrgänge). Die weiterhin steigende Erwerbsneigung der Frauen reicht umgekehrt nicht aus, die demographisch bedingte Abnahme zu kompensieren. Bei der ausländischen Wohnbevölkerung wirken sowohl die demographische Komponente als auch das Erwerbsverhalten in Richtung auf leichte Erhöhung des Potentials.

Die *Pendlerbewegungen* mit den neuen Bundesländern und mit dem Ausland brachten per saldo für das Arbeitsangebot nochmals leichte Erhöhungseffekte.

Zwar hat die Zahl der Einpendler aus Ostdeutschland im Jahresverlauf ihren Höhepunkt offensichtlich überschritten, in der Jahresdurchschnittsbetrachtung scheint dies aber noch nicht auf. Wir gehen bei dieser Teilgröße von 425 000 Einpendlern im Jahresmittel aus. Für den Gegenstrom, also von West nach Ost, rechnen wir mit einer leichten Zunahme auf 70 000. Die Zahl der Auspendler in andere Staaten nahm etwas ab. Eine Rolle spielt dabei der Rückgang deutscher Beschäftigter bei den alliierten Streitkräften in Deutschland (nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung handelt es sich dabei um „Produktion im Ausland“ und deshalb werden besagte Beschäftigte als Auspendler gezählt). Die Zahl der Einpendler aus anderen Staaten könnte nochmals leicht gewachsen sein.

Wegen der ungünstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes traf die Bundesanstalt für Arbeit (BA) im Verlauf des Jahres 1993 verstärkte Maßnahmen zur Sicherung des Vermittlungsvorrangs für inländische Arbeitnehmer (nach § 19 AFG). Auf die Zahl der für eine kurzzeitgebundene Beschäftigung von bis zu drei Monaten Dauer angeforderten *Saisonarbeitnehmer* aus dem Ausland hatte dies bereits erste Auswirkungen. 1993 erhielten gut 180 000 ausländische Saisonarbeitnehmer eine Einstellungszusage, 15% weniger als im Vorjahr. Schätzungsweise treten 10% aus unterschiedlichen Gründen die Tätigkeit nicht an. Als durchschnittliche Beschäftigungsdauer können nach den Beobachtungen der Arbeitsämter zwei Monate angesetzt werden, was alles in allem im Jahresdurchschnitt 1993 rd. 27 000 Saisonbeschäftigte ausmacht. Eine stärkere Reduzierung dieser Einpendler wurde durch die seit September praktizierte Begrenzung auf die Vermittlung in saisontypische Arbeiten eingeleitet, was den Ausschluß des Baugewerbes zur Folge hat.

Darüber hinaus sind (ausländische) Arbeitnehmer als *Grenzgänger* (Wohnort im Ausland, Arbeitsort im alten Bundesgebiet) längerfristig in Deutschland beschäftigt. Diese werden in der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfaßt. Ihre Zahl belief sich Ende 1992 – neuere Daten liegen noch nicht vor – auf annähernd 0,1 Mio. Einpendler (einschl. der 39 000 Bundesbürger, die im

**Übersicht 4: Ableitung der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials für Westdeutschland ab 1991**

		1991	1992	1993	1994
<b>A. Wohnortkonzept (Vorjahresveränderung in 1000)</b>					
1	Deutsche	228	142	61	-1
2	Vorgabe Langfristprojektion	-49	-59	-85	-138
3	davon Demographie (ohne Wanderungen)	-133	-145	-178	-224
4	Verhaltenskomponente	84	86	93	86
5	Aus Zuzügen aus Ostdeutschland <sup>1)</sup>	177	158	111	75
6	Aus Fortzügen nach Ostdeutschland <sup>1)</sup>	-39	-64	-63	-44
7	Aus Zuzügen von Aussiedlern <sup>1)</sup>	154	114	103	111
8	Aus sonstigem Wanderungssaldo <sup>1)</sup>	-15	-7	-5	-5
9	Ausländer	231	326	256	171
10	Vorgabe Langfristprojektion	36	37	32	38
11	davon Demographie (ohne Wanderungen)	27	30	26	25
12	Verhaltenskomponente	9	7	6	13
13	Aus Wanderungssaldo ohne Asylzuwanderungen <sup>1)</sup>	72	66	53	42
14	Aus Asylzuwanderungen <sup>2)</sup>	123	223	171	91
15	Deutsche und Ausländer	459	468	317	170
<b>B. Pendler (Jahresdurchschnitte in 1000)</b>					
16	Einpendler aus den neuen Bundesländern	325	425	423	400
17	Auspendler in die neuen Bundesländer	34	58	65	70
18	Auspendler in das Ausland	150	136	120	105
19	Pendlersaldo Deutsche	141	231	238	225
20	Vorjahresveränderung in 1000	221	90	7	-13
21	Einpendler aus dem Ausland	93	115	123	123
22	Pendlersaldo Ausländer	93	115	123	123
23	Vorjahresveränderung in 1000	20	22	8	0
24	Pendlersaldo Deutsche und Ausländer	234	346	361	348
25	Vorjahresveränderung in 1000	241	112	15	-13
<b>C. Beschäftigungsortskonzept (Vorjahresveränderung in 1000)</b>					
26	Deutsche	449	232	68	-14
27	Ausländer	251	348	264	171
28	Deutsche und Ausländer	700	580	332	157
<b>D. Nachrichtlich: Wanderungsannahmen<sup>3)</sup> (Jahressummen bzw. -salden in 1000)</b>					
29	Zuzüge von Aussiedlern	204	196	175	160
30	Zuzüge (Deutsche) aus Ostdeutschland	244	190	150	120
31	Fortzüge (Deutsche) nach Ostdeutschland	76	102	90	70
32	Sonstiger Wanderungssaldo Deutsche	-39	-32	-28	-26
33	Wanderungssaldo Ausländer (ohne Asylzuwand.)	169	139	114	89
34	Asylzuwanderungen	246	394	258	160

<sup>1)</sup> Abgeleitet aus monatlichen Zuzugszahlen; bei Aussiedlern unter Berücksichtigung u. a. des Zeitverzugs, der durch die Beteiligung an Bildungsmaßnahmen (auch Sprachlehrgängen) entsteht.

<sup>2)</sup> Abgeleitet aus monatlichen Zuzugszahlen; potentialwirksam 50%. Bis 1986 zur Hälfte erst im Folgejahr, ab 1987 bis Juni 1991 zur Hälfte erst im fünften Folgejahr. Durch die Änderung des Arbeitserlaubnisverfahren ergibt sich für Juli 1991 ein Schub von „Altfällen“ (die noch in der Fünf-Jahres-Wartezeit stehenden aus den Jahren 1987 bis 1990 und die aus dem ersten Halbjahr 1991), die potentialwirksam werden.

<sup>3)</sup> Bevölkerung.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium des Inneren; Bundesverwaltungsamt; Berechnungen des IAB.

Ausland wohnen und im Bundesgebiet arbeiten). Davon kamen z. B. (nur ausländische Staatsbürger) aus den Niederlanden 6 800, aus Frankreich 24 200, aus Österreich 11 300 und aus der Tschechoslowakei 9 100. Da seit März 1993 die Arbeitserlaubnisse für Grenzgänger (aus Nicht-EU-Staaten) nur für längstens ein Jahr erteilt werden, ist in

der Folge mit einem Rückgang der (schon geringen) Zahl dieser Einpendler zu rechnen.

Der verstärkte Vorrang für Arbeitnehmer aus den EU-Staaten hat die Erteilung der Arbeitserlaubnisse für eine erstmalige Beschäftigung anderer deutlich reduziert. 1993

wurden gegenüber dem Vorjahr fast 20% weniger derartige Arbeitserlaubnisse für das westliche Bundesgebiet erteilt (insgesamt knapp 360 000). Hinzu kamen Arbeitserlaubnisse für erneute Beschäftigungen und für eine Fortsetzung von Beschäftigungen in der Größenordnung von insgesamt 485 000 (- 8% gegenüber 1992).

Das Arbeitsangebot wird des weiteren durch ausländische *Werkvertragsarbeitnehmer* beeinflusst, deren Beschäftigung speziell in der Baubranche einiges Gewicht hat. Das Arbeitsvolumen dieser Personengruppe wird seinem Wert nach in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Dienstleistungsimport ausgewiesen und bleibt insofern in der Arbeitsmarktbilanz unberücksichtigt. Arbeitsmarktlich ist es gleichwohl von Bedeutung, denn es stellt sich die Frage, inwieweit durch den Dienstleistungsimport Beschäftigungsmöglichkeiten anderweitig reduziert werden.

Angesichts der wachsenden Arbeitsmarktp Probleme wurde der Kontingentrahmen für die osteuropäischen Länder reduziert. Die Zahl dieser Werkvertragsarbeitnehmer sank von 84 000 Personen Mitte des Jahres auf etwa 68 000 am Jahresende 1993. Durch Quotierungen von Werkvertragsarbeitnehmern für die Bauwirtschaft seit Herbst 1993 sowie den vorgesehenen Wegfall befristeter Kontingente ist eine weitere Reduzierung dieser Beschäftigung im Jahre 1994 zu erwarten. Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, daß seit Inkrafttreten des Binnenmarktes zunehmend auch Firmen aus EU-Ländern als Subunternehmer auf deutschen Baustellen tätig werden. Über deren zahlenmäßige Bedeutung kann bisher nichts gesagt werden. Die für 1992 vorliegende Statistik über den Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland zeigt allerdings, daß es sich keineswegs um einen einseitigen Strom handelt: 6,1 Mrd. DM an Ausgaben, die deutsche Unternehmen für importierte Bauleistungen, Montagen und Ausbesserungen leisteten, standen 6,5 Mrd. DM Einnahmen für entsprechende deutsche Exporte gegenüber.

### 2.1.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Eine Abnahme der Erwerbstätigkeit um ½ Mio. Personen bedeutet bei einer Zunahme des Arbeitsangebots um gut 0,3 Mio. einen Anstieg des *nichtbeschäftigten Erwerbspersonenpotentials* um etwa 850 000 gegenüber 1992 (vgl. Übersicht 1). Dies ist eine Verschlechterung, die über das hinausgeht, was in den Rezessionen Mitte der siebziger Jahre und zu Beginn der achtziger Jahre in einem Jahr zu beobachten war.

Die Verteilung auf registrierte Arbeitslosigkeit und Stille Reserve weicht deutlich von der in vorangegangenen Abschwungphasen ab: Nur reichlich die Hälfte der Zunahme des nichtbeschäftigten Arbeitsangebots – knapp ½ Mio. – schlug sich im Jahresdurchschnitt in registrierter *Arbeitslosigkeit* nieder und ließ diese auf 2,27 Mio. Personen steigen. Zugleich nahm die *Stille Reserve* um annähernd 0,4 Mio. zu.

Erstmals seit längerem wuchs dabei auch die Stille Reserve der deutschen Erwerbsbevölkerung wieder kräftig. Bei den Ausländern setzte sich der – vor allem prozentual gesehen – massive Anstieg fort. Dafür spielt eine Rolle, daß verschiedene Personengruppen von Ausländern, u. a. Asylbewerber, die erstmals in Deutschland eine Arbeit aufnehmen wollen, nicht als Arbeitslose, sondern als nichtarbeitslose Arbeitsuchende registriert werden. Auch nach einer erstmaligen Beschäftigung werden Asylbewerber nur dann als Arbeitslose gezählt, wenn sie neben der Meldung beim

Arbeitsamt zugleich Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen.

Der Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit ist (neben der bereits wieder zunehmenden Verweildauer in Arbeitslosigkeit) vor allem auf mehr Arbeitslosmeldungen zurückzuführen. Zugleich nahm aber auch die Zahl der Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit spürbar zu. Dabei ist allerdings weder die Zahl der Arbeitsvermittlungen von Arbeitslosen noch die Zahl der Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeldempfängern (unabhängig davon, ob vom Arbeitsamt vermittelt oder durch selbstgesuchte Arbeit wieder beschäftigt) gestiegen. Angesichts des rapide nachlassenden Kräftebedarfs kann dies auch nicht überraschen. Wegen knapper Mittel konnten auch deutlich weniger Arbeitslose eine berufliche Weiterbildung aufnehmen, was ebenfalls weniger Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit bedeutet.

Merklich gestiegen sind dagegen die Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitnehmern, die die Regelung des § 105 c AFG in Anspruch nehmen. (Dabei handelt es sich um Personen im Alter von 58 Jahren oder älter, die erklären, daß sie der Arbeitsvermittlung nicht mehr uneingeschränkt zur Verfügung stehen wollen und dann auch nicht mehr als Arbeitslose sondern als nichtarbeitslose Arbeitsuchende geführt werden). Die damit verbundenen Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit erreichten 1993 schätzungsweise eine Größenordnung von 60 000 bis 70 000 Personen, gegenüber 30 000 bis 40 000 im Vorjahr. Im Kontensystem der Arbeitsmarktbilanz bedeutet dies einen verstärkten Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die (passive) Stille Reserve.

Aber auch die verstärkten Aktivitäten zur Vermeidung von Leistungsmißbrauch haben zu vermehrten Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit beigetragen. Zum einen wurden mehr Fälle eines gleichzeitigen Bezugs von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe und Arbeitsentgelt aufgedeckt, was rechnerisch mit Abgängen aus der Arbeitslosenstatistik verbunden ist. Zum anderen führten intensive Meldekontrollen zu mehr Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit. Zum Teil sind damit Übergänge in die Stille Reserve verbunden, zum Teil Abgänge aus dem Erwerbspersonenpotential.

## 2.2 Voraussichtliche Entwicklung 1994

### 2.2.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Die Vorausschätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute und des Sachverständigenrats für das reale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 1994 variieren zwischen – ½% und + 1%.<sup>3</sup> Das IAB legt seinen Überlegungen zur Arbeitsnachfrage ein Spektrum der gesamtwirtschaftlichen Produktion von – ½% bis + 1 ½% zugrunde.

Nach unserer Einschätzung decken wir damit die Bandbreite ab, innerhalb dessen sich die Entwicklung halten könnte. Wir haben dazu zwei Varianten durchgerechnet: Eine mit stagnierendem Bruttoinlandsprodukt, die andere mit einer Zunahme um 1%. Rechnerisch bedeutet ersteres den Mittelwert für den unteren Teil des Korridors, das zweite den Mittelwert für den oberen Teil (vgl. Übersicht 1). Die untere Variante steht für mehr Pessimismus, die obere für mehr Optimismus hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Angesichts der vielfältigen Unsicherheiten geben wir bei den Rechnungen einen ähnlichen Grad von Wahrschein-

<sup>3</sup> ebenda

lichkeit. Auf der einen Seite signalisieren am Ausgang des Jahres 1993 einige Indikatoren ein leichtes Anziehen der Konjunktur. Auf der anderen Seite belasten längerfristig wirksame binnen- und außenwirtschaftliche Veränderungen die Produktionsbedingungen am Standort Deutschland, deren Gewicht aber vorerst kaum einzuschätzen ist.

Wie sich dies alles 1994 „mischt“, ist schwer zu sagen. Auch wenn sich die Weltwirtschaft erholt, ist unklar, welchen Anteil der daraus resultierenden Nachfrage die deutsche Wirtschaft auf sich ziehen kann. Außerdem ist offen, inwieweit es intern schon kurzfristig gelingt, die Antriebskräfte für das Wachstum zu stärken, was auch Rückwirkungen auf die internationale Position hat. Kommt mehr Positives zusammen, wird dies Investoren und Konsumenten ermutigen, überwiegt das Negative, wird Zurückhaltung dominieren. Für diesen Fall dürfte sich die Entwicklung im unteren Teil des Korridors halten, für jenen im oberen.

Im folgenden werden zunächst die möglichen Wirkungen der Nullvariante des Bruttoinlandsprodukts abgehandelt, anschließend (und knapper) die Wirkungen eines Wirtschaftswachstums von + 1% auf die Arbeitsnachfrage. Aus Reihenfolge (und Umfang) ist nicht auf unterschiedliche Grade von Wahrscheinlichkeit zu schließen; wir sehen vielmehr, wie gesagt, gleichermaßen Chancen und Risiken.

Bei der Veränderung der *Arbeitszeit* bestehen für das Jahr 1994 ebenfalls besondere Unsicherheiten. Der starke Rückgang der Beschäftigung hat gegen Ende 1993 vor allem auf betrieblicher Ebene zu Überlegungen geführt, inwieweit durch kürzere Arbeitszeiten Entlassungen vermieden werden können. Auslöser dafür waren weitgehende Vorhaben der Volkswagen AG (VW), die zu einem wesentlichen Teil ab Anfang 1994 praktiziert werden. Auf *alle* Erwerbstätigen umgerechnet, bedeutet die allein von *diesem* Unternehmen ab Anfang 1994 praktizierte Reduktion der Wochenarbeitszeit im Jahresmittel eine um 0,1% kürzere durchschnittliche Arbeitszeit.

Die von VW angesteuerte Linie ist als ein Ansatz sui generis zur Bewältigung einer Beschäftigungskrise zu sehen. Möglichkeiten und Grenzen von Arbeitszeit- und Betriebszeitflexibilisierung müssen unter Berücksichtigung aller individuellen Gegebenheiten in jedem Unternehmen ausgelotet werden. Über VW hinaus ist der Wert dieser Strategie vor allem im Anstoßeffekt zu sehen, jetzt verstärkt Arbeitszeitmodelle zu prüfen, die zur Milderung der Beschäftigungsprobleme beisteuern können.

Niemand kann abschätzen, wie rasch wieviele Unternehmen für wieviele Beschäftigte dazu 1994 akzeptable Lösungen umsetzen können. Grundsätzlich sind die Spielräume dafür nicht gering. Allein bei den heute Vollzeitbeschäftigten gibt es ein nennenswertes Potential an Personen, die kürzere Arbeitszeiten bei entsprechend geringerem Einkommen vorziehen würden. So arbeiten bei den Männern nach eigenen Angaben 26% und bei Frauen 34% länger als sie es sich wünschen. Der Anteil der Personen, die länger arbeiten wollen, ist mit 4 bzw. 5% dagegen gering. Per saldo streben somit 22 bzw. 29% – unter entsprechendem Einkommensverzicht – eine geringere Wochenstundenzahl an.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Ergebnisse des Sozioökonomischen Panels 1990, z. B. bei Weick, S.: Familie und Arbeit immer noch wichtiger als Freizeit. Wertorientierungen, Arbeitszeitwünsche und Freizeitaktivitäten, in: ISI. Informationsdienst Soziale Indikatoren. Eine ZUMA-Publikation, Nr. 10, Juli 1993, S. 9 ff.

Darüber hinaus liefert die aktuelle Diskussion Hinweise darauf, daß auch bei Beschäftigten, die Vollzeitarbeit leisten und wünschen, Bereitschaft besteht, Arbeitszeiteinschränkungen mit Lohnabschlag zu akzeptieren, wenn damit die Arbeitsplätze sicherer werden. Nur im konkreten Fall, d.h. auf betrieblicher Ebene, kann herausgefunden werden, was und wieviel für Arbeitnehmer und gleichermaßen für Arbeitgeber akzeptabel ist.

Die bekannt gewordenen Verlängerungen der Wochenarbeitszeit – in Teilbereichen des öffentlichen Dienstes für Beamte sowie im einen oder anderen Betrieb der Privatwirtschaft – erreichen auch insgesamt bislang keine Größenordnung, die die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen nennenswert beeinflusst.

Wir gehen davon aus, daß im Zusammenhang mit zunehmender Flexibilisierung der Arbeitszeit der Anteil der (angestrebten und akzeptierten) Teilzeitbeschäftigung im Jahresverlauf 1994 beschleunigt zunimmt. Jahresdurchschnittlich setzen wir – mangels besserer Hypothesen – einen Effekt von – 0,5% an; die letzten Jahre über hatte er durchschnittlich – 0,2% betragen (vgl. Übersicht 2).

Eine Rolle für die Entwicklung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit wird die 1994 wirksam werdende Verlängerung des *Erziehungsurlaubs* spielen. Diese Regelung ist bei der Arbeitszeit zu berücksichtigen, weil Erwerbspersonen, die diese Regelung in Anspruch nehmen, weiterhin als Erwerbstätige gezählt werden; das Beschäftigungsverhältnis ruht nur. Der daraus resultierende Effekt ist mit einer „Arbeitszeit Null“ in Rechnung zu stellen.

Für Kinder, die nach dem 31. Dezember 1991 geboren wurden, können Arbeitnehmer drei Jahre pausieren; für Kinder, die vor diesem Zeitpunkt geboren wurden, umfaßte dieser Urlaub maximal zwei Jahre. Bis zum Jahresende 1994 kommt also die Verlängerung von zwei auf drei Jahre voll zum Tragen, bei jahresdurchschnittlicher Betrachtung 1994 und 1995 etwa je zur Hälfte.

Über das Ausmaß des damit verbundenen Arbeitszeiteffekts entscheiden die Geburtenzahl, die Erwerbsquote und der Grad der Inanspruchnahme. Der bislang geltende zweijährige Erziehungsurlaub ist zu über 95% angenommen worden. Ob dies auch bei der erneuten Verlängerung so sein wird, ist schwer vorauszusagen. Es ist u. a. zu bedenken, daß die entsprechende Verlängerung des Bezugs von Erziehungsgeld erst 1995 in Kraft tritt und diese staatliche Leistung inzwischen auch an bestimmte Grenzen des Familieneinkommens gebunden ist. Mangels besserer Hypothesen haben wir unterstellt, daß die Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs im dritten Jahr auf 50% zurückgeht. Dies bedeutet aber immer noch eine Abnahme der jahresdurchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen im Jahr 1994 um 0,2%.

Weniger ins Gewicht fallen in diesem Jahr *tarifliche Arbeitszeitverkürzungen* (– 0,2%). Eine abnehmende *Kurzarbeit* (bei der „Null-Variante“ auf 550 000 im Jahresdurchschnitt geschätzt) wirkt tendenziell arbeitszeitverlängernd (+ 0,3%). Hinsichtlich der *Mehrarbeitsstunden* haben wir ein gegenüber 1993 unverändertes Volumen unterstellt. Die durch den Kalender bedingte Abnahme der Zahl der Arbeitstage entspricht einem durchschnittlichen Effekt von 0,8%. Alles zusammengekommen könnte so die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen um 1,4% zurückgehen.

In unserer Arbeitszeitrechnung gibt es noch einen speziellen Unsicherheitsfaktor. Im Zusammenhang mit der Einführung einer gesetzlichen Pflegeversicherung wird daran gedacht, einen oder zwei gesetzliche Feiertage zu streichen. Damit soll eine Kostenkompensation für den Arbeitgeberanteil zu dieser Versicherung erreicht werden.

Die Streichung eines Feiertags wäre gleichbedeutend mit einem Arbeitstag mehr – konjunkturell eine Arbeitszeitverlängerung zur Unzeit. Rechnerisch entspricht dies einer Verlängerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit um 0,5%. Träte dies ein, würde sich die durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen nicht, wie in unserer obigen Modellrechnung, um 1,4% verringern, sondern nur um 0,9%. Wir lassen diesen Fall aber außer acht, weil noch keine Entscheidung gefallen ist.

Tendenziell wirkt eine Abnahme der Arbeitszeit steigend auf die *Arbeitsproduktivität je Stunde*. Stärker noch dürften 1994 die Produktivitätsreserven zum Tragen kommen, die sich 1992 und 1993 konjunkturbedingt durch die deutlich verringerte Kapazitätsauslastung aufgestaut haben. Zwar wird sich diese bei stagnierender Produktion noch nicht verbessern, aber die betrieblichen Dispositionen werden angesichts des Kostendrucks in Richtung auf Produktivitätserhöhung wirken. Ob und inwieweit grundsätzliche strukturelle Veränderungen in den Fertigungsprogrammen, der Produktionstiefe der Firmen und der Arbeitsorganisation zusätzliche Produktivitätseffekte auslösen, ist schwierig zu beurteilen. Wir sind unsicher, welche Potentiale mit all dem, was hinter einer „schlanken Produktion“ steht, gesamtwirtschaftlich verbunden sind. In jedem Fall rechnen wir für 1994 mit einer kräftigen Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Stagniert 1994 die gesamtwirtschaftliche Produktion (untere Variante), könnte dies mit einem Anstieg der Arbeitsproduktivität um knapp 3% bei einem Rückgang der Arbeitszeit um fast 1½% (ohne Streichung eines gesetzlichen Feiertages) verbunden sein. Für die Erwerbstätigkeit würde dies eine weitere Abnahme um knapp 1½% oder um 400 000 Personen bedeuten (vgl. Übersicht 1).

Den Kernbereich des Rückgangs der Beschäftigung bildet 1994 wiederum das Verarbeitende Gewerbe. Zwar wird sich auch bei der Null-Variante des Bruttoinlandsprodukts die industrielle Erzeugung nach dem tiefen Einbruch im Vorjahr fangen, bei der Beschäftigung ist aber nur eine Verlangsamung des Rückgangs in Sicht. Einerseits sind die Impulse der Nachfrage an Gütern und Diensten noch zu schwach, andererseits wird die im Verarbeitenden Gewerbe besonders verschlechterte Ertragslage<sup>5</sup> zu fortgesetzter Rationalisierung führen. Auch die Befragungen im Rahmen des ifo-Konjunkturtests über Personalplanungen, die freilich nur den Zeithorizont bis zur Jahresmitte abstecken, sprechen für einen zunächst noch anhaltenden Personalabbau. Im Jahresdurchschnitt wird die Abnahme in der Industrie aber nicht mehr so stark sein wie 1993. Für den Arbeitsmarkt insgesamt hilft dies nicht viel. Denn bei der unteren Variante erwarten wir auch einen leicht abnehmenden Personalbestand bei den Dienstleistungen (freilich differenziert) und in der Bauwirtschaft.

Verläuft die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im oberen Teil des Korridors (Ausgangsgröße der Rechnung:

Zunahme des Bruttoinlandsprodukts um 1%), dann wird nach unserer Einschätzung die Arbeitsnachfrage im Jahresdurchschnitt immer noch abnehmen, aber die Weichen über 1994 hinaus sind günstiger gestellt.

Bei dieser Variante gehen wir ebenfalls davon aus, daß in die Arbeitszeitlandschaft mehr Bewegung kommt; denn auch bei einem Konjunkturaufschwung bleiben die Arbeitsmarktp Probleme drückend. Wir haben deshalb einen gleich großen Teilzeiteffekt in Rechnung gestellt wie bei Stagnation des Bruttoinlandsprodukts. Allerdings wird es im Fall der günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung weniger Kurzarbeiter geben, was den Rückgang der Arbeitszeit etwas bremst. Darüber hinaus sehen wir bei den Komponenten der Arbeitszeit keine Änderung gegenüber der Rechnung mit einem unveränderten Bruttoinlandsprodukt. Alles in allem würde sich die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen bei der oberen Variante um 1,3% reduzieren.

Hinsichtlich der Arbeitsproduktivität erwarten wir bei der oberen Variante eine stärkere Zunahme. Diese Erwartung stützt sich auf Erfahrungen mit früheren Aufschwungsphasen. In diesem Fall würde auch über eine steigende Kapazitätsauslastung das Produktionsergebnis je Arbeitsstunde gefördert, wahrscheinlich mit dem Effekt eines Anstiegs, der deutlich über dem mittelfristigen Trend liegt. Wir stellen uns vor, daß die Arbeitsproduktivität um ½%-Punkt mehr zunehmen könnte als bei der unteren Variante, spitz gerechnet um 3,3%.

Kommt es zu einer Konstellation von 1% Produktwachstum, knapp 1½% Verringerung der Arbeitszeit und merklich über 3% Anstieg der Arbeitsproduktivität, würde die Erwerbstätigkeit um 1% oder etwa 300 000 Personen abnehmen.

## 2.2.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Bei unserer Angebotsprojektion sehen wir keinen Anlaß zu einer Alternativrechnung. Angesichts der weiter zunehmenden Unterbeschäftigung ist ein Sogeffekt der binnenwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage weder bei Stagnation noch bei leichtem Wirtschaftswachstum zu erwarten. Zugleich wird das Arbeiterlaubnisverfahren so oder so weiterhin restriktiv gehandhabt werden. Unterstellt ist in unserer Rechnung, daß es zu keinen weiteren schwerwiegenden Erschütterungen in der Welt kommt, die zusätzliche Flüchtlingsströme nach Deutschland auslösen könnten.

Der Zuwachs beim Erwerbspersonenpotential könnte sich 1994 im Vergleich zum Vorjahr nach unseren Vorstellungen etwa halbieren (+ 160 000 Personen). Das wäre immer noch ein deutlicher Anstieg, aber mit Abstand der geringste seit 1989 (vgl. Übersicht 4).

Erstmals seit über 20 Jahren wird das Erwerbspersonenpotential der *deutschen* Bevölkerung – alle Bestimmungsgrößen zusammengekommen – nicht mehr wachsen. Die langfristigen Tendenzen der demographischen Komponente (reduzierender Potentialeinfluß) und der Erwerbsbeteiligung (erhöhender Potentialeinfluß, der den demographischen aber nicht mehr kompensiert) setzen sich 1994 verstärkt fort. Ebenfalls rückläufig schätzen wir die Wandergewinne an Erwerbspersonen ein, was wir auf abnehmende Zuzüge aus den neuen Bundesländern bei gleichfalls leicht sinkenden Wegzügen dorthin zurückführen. Diesen Annahmen liegt die Erwartung zugrunde, daß im Osten der wirtschaftliche Auf- und Umbau weitere Fortschritte macht und im Westen ein wenig aufnahmefähiger

<sup>5</sup> Vgl. Sachverständigenrat, a. a. O., insbes. Ziffer 95.

Arbeitsmarkt und Wohnungsmangel die Zuwanderung bremsen.<sup>6</sup> Der Potentialeffekt aus Zuzügen von Aussiedlern dürfte sich 1994 in der Größenordnung des Vorjahres halten (+ gut 100 000).

Erstmals seit längerem wird wohl der (positive) Pendler-saldo kleiner werden, was auf eine Potentialabnahme (nach dem Beschäftigungsorkonzept) hinwirkt. Der geringere Pendersaldo wird in erster Linie das Ergebnis von weniger Einpendlern aus den neuen Bundesländern und einer nochmaligen Zunahme der Auspendler dorthin sein. Umgekehrt wird sich zwar die Zahl der Auspendler ins Ausland (wozu in erster Linie die deutschen Zivilbeschäftigten bei den alliierten Streitkräften zählen) erneut etwas verringern; dies kompensiert aber nicht die erstgenannten Effekte.

Die Potentialzunahme der *ausländischen* Bevölkerung wird um einiges geringer ausfallen als in den letzten Jahren, wenn sich, wie angenommen, der Zustrom von Asylbewerbern weiterhin auf dem ermäßigten Niveau des zweiten Halbjahres 1993 bewegt. Demgegenüber sind die aus den demographischen Faktoren und dem Erwerbsverhalten der schon länger ansässigen ausländischen Bevölkerung resultierenden expansiven Einflüsse auf das Erwerbspersonenpotential recht stabil, fallen aber absolut gesehen nicht stark ins Gewicht (vgl. Übersicht 4).

Insgesamt steigt der Anteil der Ausländer am Gesamterwerbspersonenpotential auf 11% gegenüber 9% vor drei Jahren.

### 2.2.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Bei Abnahme der Erwerbstätigkeit um 0,4 Mio. Personen („Null-Variante“) und gleichzeitiger Zunahme des Arbeitsangebots um 0,16 Mio. würde das nichtbeschäftigte Erwerbspersonenpotential um 0,55 Mio. wachsen (vgl. Übersichten 1 und 9). Die Verteilung der Zunahme des nichtbeschäftigten Erwerbspersonenpotentials auf registrierte Arbeitslosigkeit und Stille Reserve wird auch 1994 durch Sonderfaktoren beeinflusst.

Wiederum spielt eine Rolle, daß verschiedene Personen-gruppen der Ausländer nicht in der Arbeitslosenstatistik erfaßt werden. Darüber hinaus ist nochmals mit einer beachtlichen Inanspruchnahme des § 105c AFG zu rechnen. Außerdem werden die Aktivitäten gegen eine mißbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenversicherung fortgesetzt werden. Dies alles wirkt in Richtung einer Erhöhung der Stillen Reserve (zu allen aufgeführten Punkten vgl. die ausführlichere Darstellung im Abschnitt 2.1.3).

Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch dem Ersten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) zu, das Anfang 1994 in Kraft tritt und u. a. wesentliche Veränderungen bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung bringt. So

entfällt die „zweckmäßige Förderung“ und damit insbesondere die sog. Aufstiegsfortbildung. Zugleich setzen die knappen Haushaltsmittel einer Förderung engere Grenzen als im Vorjahr. Für die alten Bundesländer strebt allerdings die arbeitsmarktpolitische Programmstellung der BA, wegen der zu erwartenden deutlichen Verschlechterung der Arbeitsmarktlage, Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung zumindest auf dem Niveau des Vorjahres an. Soweit es diese Maßnahmen betrifft, werden also ähnlich viele Personen wie 1993 in der Stillen Reserve stehen, der sie während der Weiterbildung zugerechnet werden.

Ferner wird durch das 1. SKWPG die „originäre“ Arbeitslosenhilfe nur noch bis zu höchstens einem Jahr gezahlt. Diese erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitslose, die vorher erwerbstätig waren, aber noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben. Von der Neuregelung kann die Haltung, im Falle darüber hinausgehender Arbeitslosigkeit die Meldung aufrechtzuerhalten, beeinflusst werden. Schätzungsweise könnten gegenüber altem Recht im Jahresdurchschnitt 1994 etwa 30 000 Personen keine Arbeitslosenhilfe mehr erhalten. Wir nehmen an, daß sich ein Drittel dieses Personenkreises aus der registrierten Arbeitslosigkeit abmeldet und in die Stille Reserve übergeht.

Nimmt man alles zusammen, könnten sich nach unserer Einschätzung zwei Fünftel der Zunahme des nichtbeschäftigten Teils des Erwerbspersonenpotentials – ähnlich wie im Vorjahr – in der *Stillen Reserve* niederschlagen. Danach würde die *Arbeitslosigkeit* 1994 um gut 0,3 Mio. auf 2,6 Mio. Personen steigen.

Bei einem Rückgang der Erwerbstätigkeit um 0,3 Mio. Personen (Variante 1 %-Produktwachstum) und gleichzeitiger Vergrößerung des Arbeitsangebots um 0,16 Mio. (wie bei der unteren Variante) würde das nichtbeschäftigte Erwerbspersonenpotential um 0,45 Mio. wachsen (vgl. Übersicht 1). Für diesen Fall rechnen wir mit einer Zunahme der Arbeitslosigkeit um ¼ Mio. auf annähernd 2,55 Mio. Personen.

Zur Zeit werden Befürchtungen geäußert, die Beschränkung der Schlechtwettergeldregelung auf die Monate Dezember bis Februar könnte zu vorübergehenden Entlassungen führen. In unserer Projektion der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl ist diese Möglichkeit nicht berücksichtigt. Von allen anderen Komplikationen abgesehen – statistisch würde daraus kein ins Gewicht fallender Effekt für die jahresdurchschnittliche Gesamtarbeitslosigkeit resultieren.

## 3 Der Arbeitsmarkt im neuen Teil des Bundesgebiets

### 3.1 Entwicklung 1993

Trotz tiefer Rezession im Westen und anhaltender Umstellungsschwierigkeiten im Osten hat sich die gesamtwirtschaftliche Produktion in den neuen Bundesländern 1993 weiter vom Tiefstand des Jahres 1991 entfernt. Das Bruttoinlandsprodukt ist – nach vorläufigen amtlichen Ergebnissen – gegenüber 1992 um 6,3% gewachsen. Obwohl die Löhne immer noch stärker gestiegen sind als die Arbeitsproduktivität und so der Kostendruck weiter zugenommen hat, gab es deutliche Anzeichen für eine Stabilisierung der Gesamtbeschäftigung. Dies ist nicht zuletzt deshalb bemerkenswert, weil die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von Jahresbeginn bis in den Herbst hinein spürbar zurückgefahren

<sup>6</sup> Die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) stellte aufgrund von Umfragen bereits 1992 für den Osten eine „Normalisierung“ der Umzugsabsichten fest. Nach der Ausnahmesituation des Herbstes 1990 bildet sich danach eine Mobilitätsbereitschaft heraus, die inzwischen der Situation in den alten Ländern ähnelt. Allerdings orientieren sich die meisten der arbeitsplatz-/berufsbedingten Umzugswilligen (1992 Anteil von 72% gegenüber 84% im Westen) zunehmend auf einen überregionalen Wohnungswechsel, der im wesentlichen auf die westlichen Bundesländer gerichtet sein dürfte. Vgl. Böltgen, F.: Umzugsabsichten 1992: Normalisierung im Osten, Einbruch im Westen? - Aktuelle Ergebnisse aus der Umfrageforschung der BfLR – in: BfLR-Mitteilungen 4/1993, S. 3 – 5.

ren werden mußten und dies einer Stabilisierung entgegenwirkte.

Erstmals seit der Wende trug das *Verarbeitende Gewerbe* im Jahresverlauf 1993 deutlich zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Erzeugung bei. Während im ersten Quartal das Verarbeitende Gewerbe noch um 5% weniger herstellte als im Vorjahr, ging die Produktion im zweiten Vierteljahr um 8% und im dritten um 9% über das Niveau von 1992 hinaus. Diese Daten umfassen nur Betriebe mit 20 oder mehr Beschäftigten; Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die auch die Kleinbetriebe enthält, deuten auf eine noch stärkere Dynamik hin. Die *Bauproduktion*, die schon im Vorjahr kräftig expandiert hatte, legte 1993 erneut spürbar zu. Bei den *Dienstleistungen*, deren Entwicklung in den Vorjahren durch großen Nachholbedarf geprägt war, flachte sich dagegen der Aufwärtstrend ab.

Die Verwendung der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage läßt erkennen, daß der Aufbau der Wirtschaft Fortschritte macht: Die Ausrüstungsinvestitionen liegen 1993 in der Größenordnung von 50 Mrd. DM, die Bauinvestitionen erreichen nahezu 90 Mrd. DM; gegenüber dem Vorjahr sind dies Zunahmen – in realer Rechnung – von 6% und 20%.

Trotz Verbesserung der Produktionsbasis gelingt es aber nur sehr allmählich, von der beachtlichen Endnachfrage – sie liegt je Kopf der ostdeutschen Wohnbevölkerung gerechnet immerhin schon bei 80% des Westniveaus – einen zunehmenden Teil aus „heimischer“ Produktion zu bestreiten. 1993 belief sich die Endnachfrage auf 485 Mrd. DM; aus „inländischer“ Wertschöpfung (Bruttoinlandsprodukt) wurden davon 277 Mrd. DM aufgebracht. Dies entspricht einem Anteil von 57%; im Vorjahr hatte der Anteil bei 54% gelegen. Gerade im Blick auf die Beschäftigungssituation ist es wünschenswert, daß dieser Prozeß raschere Fortschritte macht.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ist in einem Gutachten<sup>7</sup> der Frage nachgegangen, welche Beziehungen zwischen der Endnachfrage und den interregionalen Güterströmen bestehen. Von der gesamten Endnachfrage in den neuen Bundesländern des Jahres 1991 führten danach knapp 50% zu „inländischer“ Produktion. Nach Verwendungsarten bestanden deutliche Unterschiede: Von den Ausrüstungsinvestitionen, aber auch vom Privaten Verbrauch, basierte relativ wenig auf „eigener“ Erzeugung, günstiger sieht – erwartungsgemäß – die Situation beim öffentlichen Verbrauch und bei den Bauinvestitionen aus. Inzwischen hat sich einiges geändert, wie die eingangs erwähnte Entwicklung der Anteile signalisiert. Aber grundsätzlich bestehen die erheblichen Disproportionalitäten, deren Abbau für Produktion und Beschäftigung so bedeutsam wäre, fort: Nur ein relativ kleiner Teil der in den neuen Bundesländern verfügbaren Kaufkraft stabilisiert den dortigen Kreislauf, während relativ viele Mittel in andere Regionen abfließen. Damit kommen auch einkommensmultiplikative Prozesse bislang nur sehr begrenzt zum Tragen.

<sup>7</sup> Vgl. Filip-Köhn, R., Stäglin, R.: Quantitative Analyse der wirtschaftlichen Verflechtung von alten und neuen Bundesländern und ihrer Arbeitsmarktwirkungen. Erscheint demnächst voraussichtlich in den Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

<sup>8</sup> Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): Geringe Kapazitätsauslastung in der ostdeutschen Industrie, Konjunkturbericht Nr. 10/1993.

Daß wesentliche Bereiche der Wirtschaft immer noch weit von der Normalität entfernt sind, zeigen auch Ergebnisse einer im September 1993 durchgeführten Unternehmensbefragung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).<sup>8</sup> Die ostdeutschen Betriebe beklagen danach gleichermaßen Angebots- wie Nachfrageprobleme, die eine Produktionsausdehnung hemmen. Bei den Angebotsproblemen wird in erster Linie auf den Kostendruck verwiesen, bei den Nachfrageproblemen auf die Veränderungen am ostdeutschen Binnenmarkt, den zusammengebrochenen Absatz in Osteuropa sowie die Konjunkturschwäche im Westen.

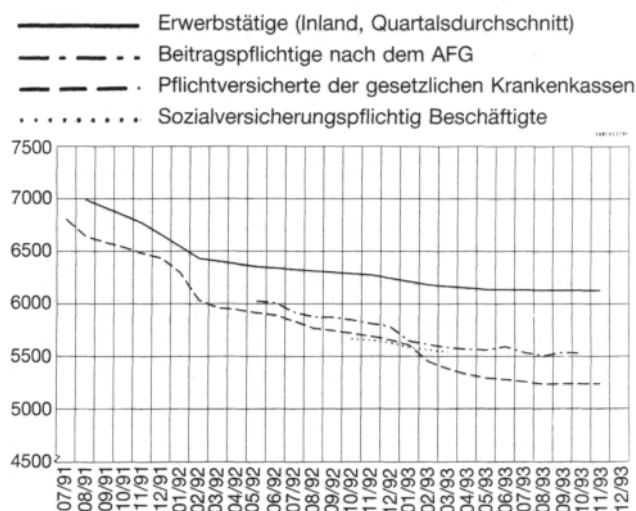
Unsere Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung 1993 basiert – angesichts der weiterhin bestehenden vielfältigen Unsicherheiten – auf verschiedenen Quellen, insbesondere zählen dazu: Vorläufige Ergebnisse der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, erste Daten der Statistik der Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, Zeitreihen der Beitragspflichtigen nach dem Arbeitsförderungs-gesetz und zu den gesetzlichen Krankenversicherungen, Befragungen von Treuhand- und Ex-Treuhand-Betrieben sowie Kräftebedarfserhebungen bei Unternehmen und Verwaltungen.

Dies und anderes mehr (insbesondere auch das Arbeitsangebot) führen wir in den Konten unserer Arbeitsmarktbilanz zusammen und versuchen so zu einem konsistenten Bild über den Arbeitsmarkt zu gelangen. Wir meinen, auf diesem Weg nach wie vor am ehesten vor größeren Irrungen gefeit zu sein. Unsere Einschätzung ist also mehr als eine bloße Zusammenschau der verschiedenen Informationen; vielmehr ist sie das Ergebnis rechnerischer Überlegungen im Kontext möglichst aller beobachtbaren aggregierten Arbeitsmarktvorgänge.

### 3.1.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Nach dem starken Rückgang der Erwerbstätigkeit von 1990 bis 1992 hat sich die Abnahme im Jahr 1993 deutlich verlangsamt. Dies gilt vor allem, wenn man auf die Entwicklung im Jahresverlauf sieht (vgl. Abbildungen 2 und 3.)

**Abbildung 3: Beitragspflichtige und Pflichtversicherte im Bundesgebiet Ost 1991 bis 1993 (1000 Personen)**



Anmerkung: Das unterschiedliche Niveau der Zeitreihen ergibt sich grundsätzlich aus der unterschiedlichen Abgrenzung der jeweiligen Personengruppen. Hinzu kommt der Einfluß aus den Anlaufschwierigkeiten beim Aufbau des Meldeverfahrens zu den Sozialversicherungen.

Nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes lag die Zahl der Erwerbstätigen im Durchschnitt des vierten Quartals 1992 (Ausgangslage für 1993) bei knapp 6,3 Mio. Personen. Im ersten Quartal 1993 dürfte sie – vor allem im Zusammenhang mit dem Kündigungstermin zum Jahreswechsel, insbesondere bei Treuhand- und Ex-Treuhandbetrieben – um 0,1 Mio. zurückgegangen sein. Wir stützen unsere Zahlen in erster Linie auf die Zeitreihen, die aus dem Meldeverfahren zu den Sozialversicherungen gewonnen werden. Ferner stellen wir in Rechnung, daß es bei den Selbständigen und Mithelfenden von Quartal zu Quartal etwas aufwärtsgeht und durch die angelaufene Verbeamtung die Zahl der (dann über die Statistik der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht mehr erfaßten) Erwerbstätigen in öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnissen zunimmt. Ergebnisse von Befragungen liefern erste Anhaltspunkte, die darauf hindeuten, daß die Zahl der Beamten vom Frühjahr 1992 bis zum Frühjahr 1993 um 0,1 Mio. angestiegen sein könnte.

Vom ersten zum zweiten Vierteljahr 1993 hat sich nach unserer Einschätzung die Abnahme der *Erwerbstätigkeit* insgesamt merklich verlangsamt (- 50 000). Im dritten Quartal könnte dann erstmals – auch im Zusammenhang mit den immer um diese Zeit erfolgenden Einstellungen von Auszubildenden – kaum noch ein Rückgang eingetreten sein. Für das vierte Quartal 1993 rechnen wir ebenfalls mit keiner nennenswerten Bestandsveränderung; dabei ist eingerechnet, daß es bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zuletzt wieder aufwärtsging. Die Erwerbstätigkeit lag dann in den Monaten Oktober/Dezember mit gut 6,1 Mio. um 150 000 unter dem Stand vom vierten Vierteljahr 1992.

*Jahresdurchschnittlich* belief sich die Erwerbstätigkeit 1993 nach vorläufigen amtlichen Ergebnissen auf ebenfalls reichlich 6,1 Mio. Personen (vgl. Übersicht 5). Gegenüber 1992 wäre dies noch eine Abnahme um knapp 220 000; dabei wirkt ein negativer Überhang aus dem Vorjahr mit.

Nach Sektoren und Wirtschaftszweigen liegen inzwischen einige Informationen vor, wenn auch vorläufig und bruchstückhaft. Ziemlich sicher ist, daß die Erwerbstätigkeit in der Bauwirtschaft – Bauhaupt- und Baunebengewerbe zusammengekommen – kräftig zugelegt hat. Dagegen dürfte sich die Beschäftigungsexpansion bei den privaten Dienstleistungen (ohne Handel) – dem einzigen größeren Bereich, in dem es auch schon 1991 und 1992 aufwärtsging – spürbar verlangsamt haben. Zur Stabilisierung der Beschäftigungssituation trug aber auch bei, daß sich das negative Gegengewicht – Personalabbau im Verarbeitenden Gewerbe und in der Landwirtschaft – stark verringert hat.

### 3.7.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Nach der deutlichen Abnahme in den Jahren 1990 und 1991 dürfte das Erwerbspersonenpotential 1993, ähnlich wie im Vorjahr, der Größenordnung nach um 0,15 Mio. zurückgegangen sein (vgl. Übersicht 5).

Die reduzierenden Wirkungen der Fortzüge und des Pendleins, die den Rückgang des Erwerbspersonenpotentials in den ersten Jahren des Umbruchs bestimmt hatten, kehren sich in leichte Zunahmeeffekte um. Einerseits ziehen jetzt weniger Personen in den Westen, andererseits steigen die Zuwanderungen. Vor allem Aussiedler und Asylbewerber

Übersicht 5: Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990 bis 1994 in Ostdeutschland (Beschäftigungsortskonzept)

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>A. Veränderungen gegen Vorjahresdurchschnitt in 1000</b>					
1 Erwerbstätige .....	- 927	- 1601	- 875	- 219	0
2 Erwerbspersonenpotential .....	- 490	- 402	- 86	- 148	- 95
3 davon durch					
4 - Pendlersaldo .....	- 81	- 211	- 75	+ 11	+ 31
5 - Wanderungseffekte .....	- 404	- 165	- 61	+ 15	+ 19
5 - Übriges 1) .....	- 5	- 26	+ 50	- 174	- 144
6 Registrierte Arbeitslose .....	+ 240	+ 673	+ 257	- 21	+ 101
7 Sonst. nichtbeschäftigte Erwerbspersonen ...	+ 197	+ 526	+ 533	+ 92	- 196
8 davon Vorruhestand .....	+ 180	+ 185	- 70	- 81	- 85
9 Altersübergangsgeld .....	+ 10	+ 179	+ 327	+ 123	- 151
10 Vollzeit-FuU-Maßnahmen 2) .....	+ 7	+ 162	+ 256	- 80	- 110
11 Stille Reserve im engeren Sinne ...	.	.	+ 20	+ 150	+ 150
<b>B. Jahresdurchschnittsbestände in 1000</b>					
12 Erwerbspersonenpotential .....	9257	8855	8770	8622	8527
13 Erwerbstätige .....	8820	7219	6344	6125	6125
14 Registrierte Arbeitslose .....	240	913	1170	1149	1250
15 Sonst. nichtbeschäftigte Erwerbspersonen ...	197	723	1256	1348	1152
16 davon Vorruhestand .....	180	365	295	214	129
17 Altersübergangsgeld .....	10	139	516	639	488
18 Vollzeit-FuU-Maßnahmen 2) .....	7	169	425	345	235
19 Stille Reserve im engeren Sinne ...	.	.	20	150	300
20 Einpendler .....	5	36	61	70	78
21 Auspendler .....	84	326	426	424	401
22 Zuzüge (Bevölkerung, Jahressumme) .....	77	129	229	243	225
23 Fortzüge (Bevölkerung, Jahressumme) .....	492	276	227	190	188

1) Verhaltensänderung im Bildungsbereich (ohne FuU) und Änderung der Erwerbsneigung, demographische Einflüsse (ohne Wanderungen). Diese Position umfaßt auch den Saldo aller statistischen Ermittlungsfehler.

2) Ohne Einarbeitung, Kurzarbeiter und Empfänger von Wartegeld.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.



tragen dazu bei, denn sie werden allmählich entsprechend den für die neuen Bundesländer vorgesehenen Quoten (20%) dem Osten zugewiesen.

Die demographischen Faktoren (ohne Wanderungen), d.h. die Veränderungen in der Alters- und Geschlechtsstruktur der Wohnbevölkerung, wirkten – nach den verfügbaren Daten zu urteilen – 1993 potentialneutral: Etwa ebenso viele Personen rückten ins Erwerbsleben nach wie altersbedingt ausschieden.

Andere das Arbeitsangebot beeinflussende Faktoren könnten eine Entlastung von etwa 170 000 Personen gebracht haben. Dazu gehört in erster Linie eine auch 1993 weiter gestiegene Bildungsbeteiligung (weiterführende Schulen, Hochschulen u.ä.), die junge Leute erst später als Stellensuchende auf dem Arbeitsmarkt erscheinen läßt. Zur Abnahme dürfte auch eine etwas verringerte Erwerbsbeteiligung der Frauen beigetragen haben.<sup>9</sup>

Ergebnisse des Mikrozensus vom Mai 1992 zeigen, daß die aus dem früheren Bildungs- und Ausbildungssystem resultierenden Unterschiede (stärkeres Gewicht der beruflichen gegenüber der Hochschulbildung) auch heute noch bestehen, aber die Angleichungstendenzen sind unverkennbar. Der Studentenanteil an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren betrug im Osten 7,5%, im Westen 10,9%, wohingegen der Anteil der Auszubildenden an der gleichen Altersgruppe 16,9% bzw. 12,8% ausmachte.<sup>10</sup>

Der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland bei den Studentenanteilen ist noch beträchtlich. 1992 kamen im Osten auf 1000 Einwohner 8,6 Studenten, im Westen 24,1. Bei den Studienanfängern hingegen zeigt sich eine deutliche Annäherung: 2,6 zu 3,7, wobei im Osten von einem Stand im Jahre 1989 von 2,0 ausgegangen wurde, während die Quote im Westen damals bereits 3,6 betrug.<sup>11</sup> Der Anteil der Studienanfänger am Jahrgangsdurchschnitt der 19- und 20jährigen stieg in den neuen Bundesländern von 14,1% (1989) auf 19,5% (1992).<sup>12</sup>

### 3.1.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Die Entwicklung der *Arbeitslosigkeit* hängt nicht nur von Beschäftigung und Potential ab. Ebenso spielen u. a. die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik eine Rolle, die – insgesamt gesehen – schon seit Monaten mehr und mehr zurückgefahren wurden. Dies machte sich im Jahresverlauf 1993 ungünstig bemerkbar: Während die Arbeitslosigkeit Ende Januar 1993 den Stand des Vorjahres um 150000 oder 11% unterschritten hatte, verringerte sich der Abstand im folgenden kontinuierlich. Ende August ging die Arbeitslosigkeit erstmals in diesem Jahr über das Niveau von 1992 hinaus (um 6000). Ende Dezember überschritt sie den entsprechenden Vorjahresstand um 75 000.

Im Jahresdurchschnitt 1993, der von der weniger ungünstigen Situation zu Jahresbeginn mitbestimmt wurde, nahm

die Arbeitslosigkeit gegenüber 1992 noch um etwa 20 000 auf 1,15 Mio. ab (vgl. Übersicht 5).

Bei der dargestellten Entwicklung des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage ergibt sich für 1993 im Jahresdurchschnitt ein Anstieg des nichtbeschäftigten Teils des Erwerbspersonenpotentials um etwa 70000 Personen, verglichen mit den Vorjahren eine weitaus geringere Zunahme.

Dahinter steht, wie gesagt, ein gegenüber dem Vorjahr leicht gesunkener Arbeitslosenbestand (Abnahme um 20000 auf 1,15 Mio. Arbeitslose) und eine Zunahme der Zahl der sonstigen nichtbeschäftigten Erwerbspersonen um gut 90000. Diese Gruppe enthält auch die Stille Reserve im engeren Sinne, die sich mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit und dabei insbesondere nach Auslaufen von AFG-begründeten Leistungsansprüchen nun aufbaut (nach grober Schätzung Zunahme um 130000 Personen im Jahresdurchschnitt 1993).

In den Kreis der nichtbeschäftigten Erwerbspersonen sind weiter die Empfänger von Vorruhestandsleistungen und die Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung einbezogen. Dabei entlastet die Vorruhestandsregelung, die bis Anfang Oktober 1990 in Anspruch genommen werden konnte, zunehmend weniger. Durch den Übergang in normale Altersrente wird dieser Personenkreis kontinuierlich kleiner, 1993 um 80000. Die Zahl der Empfänger von Altersübergangsgeld erhöhte sich dagegen nochmals, und zwar um 125 000 Personen (die Regelung ist Ende 1992 ausgelaufen, Anträge konnten aber noch bis in das Jahr 1993 hinein nachgeschoben werden). Wegen knapper Mittel wurden 1993 in Vollzeit-Bildungsmaßnahmen 80 000 Personen weniger gefördert. Die das Angebot an Erwerbspersonen reduzierende Wirkung all dieser Maßnahmen zusammengefaßt, ließ 1993 also spürbar nach.

### 3.2 Voraussichtliche Entwicklung 1994

Auch wenn wir eine Ableitung der Erwerbstätigkeit aus der gesamtwirtschaftlichen Produktion und unter Berücksichtigung von Produktivitäts- und Arbeitszeitentwicklung für den Osten nach wie vor nicht als sinnvoll ansehen – eine ungefähre Vorstellung über die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 1994 ist für eine Einschätzung der Arbeitsnachfrage unabdingbar. Auch strukturelle Aspekte des Wachstums sind zunehmend ins Kalkül zu ziehen.

Für die östlichen Landesteile weichen die gesamtwirtschaftlichen Prognosen nur wenig voneinander ab. Der Sachverständigenrat hält eine Zunahme der (realen) Produktion um knapp 7 ½% für möglich, die Gemeinschaftsdiagnose von gut 6 ½%. Auch über die genannten Prognosen hinaus sind die Einschätzungen ähnlich. Charakteristisch für alle Vorausrechnungen ist außerdem, daß die „Produktionslücke“ – also die Differenz zwischen inländischer Nachfrage und inländischer Erzeugung – weiterhin sehr groß bleiben wird.

Bei so dicht zusammenliegenden Prognosen sehen wir für eine Alternativrechnung keinen Anlaß. Der folgenden Analyse der Beschäftigungsentwicklung liegt das allgemein erwartete gesamtwirtschaftliche Expansionsstempo zugrunde.

#### 3.2.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Nachdem nunmehr erste Zeitreihen für die Beschäftigtenentwicklung zur Verfügung stehen, schreiben wir diese mit

<sup>9</sup> Ins Kalkül der Erwerbsbeteiligung ist der im Unterschied zu den alten Bundesländern deutlich höhere Stellenwert der Erwerbsarbeit bei ostdeutschen Frauen einzubeziehen. Vgl. Engelbrech, G.: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Einstellungen ostdeutscher Frauen zur Erwerbstätigkeit zwei Jahre nach der Wende – Ergebnisse einer Befragung, IAB-Werkstattbericht 8/1993, S. 17.

<sup>10</sup> Vgl. Schoer, K., Dabbert, E., Grünheit, E.: Jugendliche in den neuen Ländern und Berlin-Ost, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, November 1993, S. 11.

<sup>11</sup> ebenda, S. 12

<sup>12</sup> Vgl. Studenten an Hochschulen 1975 bis 1992, Hrsg. BMBW, Bonn 1993, S. 14-15.

aller Vorsicht in das Jahr 1994 fort. Vor allem die im Verlauf des Jahres 1993 beobachteten Tendenzen sind uns dabei wichtig.

Dabei berücksichtigen wir auch Ergebnisse der Kräftebedarfserhebung, die ifo im Auftrag des IAB im März/April 1993 durchgeführt hat.<sup>13</sup> Danach werden bei den Betrieben und Verwaltungen bis in das Frühjahr 1994 hinein voraussichtlich mehr Arbeitsplätze wegfallen als neue hinzukommen: Zwar erwarten 19% der Betriebe und Verwaltungen in diesem Zeitraum eine Zunahme und 33% Stagnation ihrer Beschäftigtenzahl, doch stehen diesen 45% gegenüber, die mit einer Abnahme rechnen (Saldo – 26 %-Punkte). Bemerkenswert ist erneut, daß kleinere Betriebe (unter 50 Beschäftigte) vielfach Expansionspläne haben und zwar überwiegend mit erheblichen Zuwachsraten. Große Betriebe hingegen erwarten deutlich überwiegend weitere Rückgänge ihrer Beschäftigtenzahlen.

Folgte man diesen Erwartungen, so würde die Beschäftigung im März 1994 um *insgesamt 6%* niedriger liegen als ein Jahr zuvor. Das Gesamtbild ist allerdings weniger düster als vor Jahresfrist. Damals lag der Saldo aus Zu- und Abnahmemeldungen noch bei – 38%, und von März 1992 bis März 1993 war ein Beschäftigungsrückgang um 11% erwartet worden. Gegenüber damals zeigen die Beschäftigungserwartungen also Stabilisierungstendenzen.

Das vorstehende Befragungsergebnis darf im übrigen nicht als „gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungsrückgang“ interpretiert werden. Die Angaben stammen von Betrieben, die nach der für die Stichprobe geltenden Betriebsdatei im Juni 1992 existierten. Inzwischen neugegründete Betriebe und solche, die 1994 dazukommen, sind in dieser Rechnung also nicht berücksichtigt und damit auch nicht der Beschäftigungsaufbau, der sich bei ihnen vollzieht. Das gilt sowohl für die dort abhängig Beschäftigten wie für die hinzuge-

kommenen Selbständigen und Mithelfenden. Insgesamt sind dies positive Gegenkräfte. Dies läßt hoffen, daß immerhin bis zum Frühjahr 1994 die Talsohle bei der Beschäftigung in den neuen Bundesländern erreichbar ist oder durchschritten werden kann.

All dem folgend und unter der Annahme, daß sich die in den gesamtwirtschaftlichen Prognosen erwartete Erholung etwa im Ausmaß des Vorjahres fortsetzt und auch die strukturelle Zusammensetzung des Aufschwungs den Prognosen entsprechend ausfällt, halten wir folgende Tendenzen bei der Erwerbstätigkeit für möglich:

In der *Land- und Forstwirtschaft* wird die Zahl der Erwerbstätigen nur noch geringfügig abnehmen; nennenswert bestimmt dies die Gesamtentwicklung nicht mehr. Dagegen kommt der Personalabbau im *Warenproduzierenden Gewerbe* (einschl. Bergbau und Energie, aber ohne Bauwirtschaft) wegen der noch nicht überwundenen Nachfrageschwäche, des anhaltenden Kostendrucks und der schwierigen Konkurrenzsituation nach unserer Einschätzung noch nicht zum Stillstand, er dürfte sich aber weiter verlangsamen. Im *Bauhaupt- und Baunebengewerbe* insgesamt wird die Erwerbstätigkeit weiter zunehmen.

Für den *Dienstleistungssektor* (ohne Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) erwarten wir nur kleine Beschäftigungsgewinne. Nach der Gründungsphase der Jahre 1991 und 1992 ließ hier schon 1993 die Dynamik merklich nach. Vorerst wird die ohnehin wohl langsamer wachsende Nachfrage erst einmal in die schon geschaffenen (personellen und sächlichen) Kapazitäten hineinwachsen. Rechnet man Kennziffern zur Bestimmung von „Versorgungsgraden“ – sicherlich kein marktwirtschaftlicher Maßstab, aber nicht ohne Aussagekraft –, so weisen verschiedene Bereiche (niedergelassene Ärzte, Handel) bereits ein mit dem Westen vergleichbares Versorgungsniveau auf. Freilich gibt es nach solchen Maßstäben auch Bereiche mit erheblichen Entwicklungschancen; so sind die Lücken etwa bei den privaten Beratungsdiensten noch nicht geschlossen.<sup>14</sup>

Der Personalbestand des *öffentlichen Dienstes* geht – insgesamt gesehen – nach wie vor deutlich über den im Westen hinaus; hier besteht Anpassungsbedarf. Allerdings sind die Bestrebungen unverkennbar, den Abbau zeitlich weiter zu

<sup>13</sup> Vgl. Leikeb, H., Spitznagel, E.: Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in der Bundesrepublik Deutschland – Herbst 1992 -, IAB Werkstattbericht Nr. 5, 1993. Die Ergebnisse der Frühjahrserhebung 1993, die Angaben zur voraussichtlichen Beschäftigungsentwicklung bis ins Frühjahr 1994 hinein enthalten, sind noch unveröffentlicht.

<sup>14</sup> Zur Lage der Freien Berufe in den neuen Bundesländern vgl. Institut für Freie Berufe an der Universität Erlangen-Nürnberg, Informationen Nr. 13 und Nr. 15/1993.

#### Übersicht 6: Beschäftigte in Treuhand- und Ex-Treuhand-Unternehmen

Stichtag der Befragung(*) bzw. Einschätzung	Personen in 1000												Befragungszeitpunkt = 100											
	Befragung 1.10.91			Befragung 1.10.92			Befragung 1.4.93			Befragung 1.10.93			1.10.91			1.10.92			1.4.93			1.10.93		
	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.
1.10.91(*)	2000	285	2285	.	.	.	.	.	.	.	.	.	100	100	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1.1.92	1404	254	1658	.	.	.	.	.	.	.	.	.	70	89	73	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1.10.92(*)	.	.	.	560	885	1445	.	.	.	.	.	.	–	100	100	100	–	–	–	–	–	–	–	–
1.1.93	1098	236	1334	472	836	1308	364	1083	1447	272	1079	1351	55	83	58	84	94	91	108	104	105	128	108	111
1.4.93(*)	.	.	.	439	.	.	337	1047	1384	.	.	.	–	–	–	78	–	–	100	100	100	–	–	–
1.7.93	.	.	.	406	815	1221	.	.	.	.	.	.	–	–	–	73	92	84	–	–	–	–	–	–
1.10.93(*)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	213	999	1212	–	–	–	–	–	–	–	–	–	100	100	100
1.1.94	1036	238	1274	375	799	1174	262	952	1214	186	962	1158	52	84	56	67	90	81	78	90	88	87	96	95
1.1.95	.	.	.	354	795	1149	231	936	1167	.	930	.	–	–	–	63	90	80	68	89	84	.	93	.
1.1.96	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	912	.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	.	91	.

TH = Treuhandunternehmen, Ex-TH = ehemals Treuhand-, jetzt privatisierte Firmen

Quelle: Wahse, J. u. a.: Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen, Umfrage 10/1991 in: BeitrAB 160, Umfrage 10/1992 in: BeitrAB 160.3, Umfrage 4/1993 in: Schnellbericht Juni 1993, Umfrage 10/1993 in: Schnellbericht Dezember 1993

strecken – auch um den Preis von Einkommenszugeständnissen, wie z. B. bei der Reichsbahn – oder aber durch Arbeitszeitverkürzungen vermeidbar zu machen. Wir unterstellen, daß es auch 1994 in diesem Sektor bei einem nur langsamen Beschäftigungsrückgang bleibt.

Über alle Branchen hinweg stellen wir uns folgende Entwicklung vor: Zu Jahresbeginn 1994 nimmt die Beschäftigung im Zusammenhang mit dem „konzentrierten“ Kündigungstermin bei Treuhand- und Ex-Treuhandbetrieben nochmals ab, allerdings wiederum weniger als im Vorjahr (vgl. Übersicht 6). Die Erwerbstätigkeit könnte dann im ersten Quartal 1994 um etwa 50000 niedriger liegen als im vierten Quartal 1993. Im weiteren rechnen wir mit einer sachten, aber kontinuierlichen Aufwärtstendenz der Beschäftigung (quartalsdurchschnittlich um knapp 50000). Dahinter steht weniger die Erwartung, der Zugang an neuen oder reaktivierten Arbeitsplätzen würde sich wesentlich beschleunigen. Vielmehr nehmen wir an, daß sich der Wegfall obsoleter Arbeitsplätze in der Wirtschaft allmählich dem Ende zuneigt und daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (einschl. solcher nach § 249 h AFG) wiederum in einer Größenordnung von 0,3 Mio. geförderter Personen durchgeführt werden können.

Trifft dies zu, dann würde die Erwerbstätigkeit im *Jahresdurchschnitt* 1994 unverändert bleiben. Dem Niveau nach läge dann die Zahl der Beschäftigten insgesamt weiterhin bei gut 6,1 Mio. (vgl. Übersicht 5).

### 3.2.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Der moderate Rückgang des Erwerbspersonenpotentials dürfte sich 1994 fortsetzen. Wir veranschlagen die Abnahme auf 100000 Personen (vgl. Übersicht 5).

Aus der demographischen Komponente (Entwicklung des Potentials allein aus der Veränderung der Zahl sowie der Alters- und Geschlechtsstruktur der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter) ergibt sich 1994, anders als in den Vorjahren, ein leicht reduzierender Einfluß, wie Überlegungen zur mittelfristigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials zeigen.<sup>15</sup>

Verhaltensbedingt ist wiederum eine deutliche Verminderung des Potentials zu erwarten. In diese Richtung wirkt vor allem die wachsende Bildungsbeteiligung (außerhalb der nach dem AFG geförderten beruflichen Weiterbildung), die sich westdeutschen Verhältnissen zunehmend annähert. So steigt der Anteil der Jugendlichen, die das Abitur anstreben, weiter an.<sup>16</sup> Die Studienneigung in den neuen Ländern ist zwar nach wie vor geringer als in den alten, aber auch hier werden die Unterschiede allmählich kleiner.<sup>17</sup>

Die Erwerbsbeteiligung dürfte (auch losgelöst von der wachsenden Bildungsbeteiligung) weiterhin leicht abnehmen, vor allem der verheirateten Frauen und der älteren Jahrgänge. Wir setzen dafür einen geringen Rückgang um 1 %-Punkt an (bezogen auf die Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter) gegenüber ½ %-Punkt im Vorjahr.

<sup>15</sup> Vgl. Fuchs, J., Magvas, E. und Thon, M.: Erste Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im Gebiet der neuen Bundesländer, in: MittAB 4/1991, S. 689 ff., insbesondere S. 704.

<sup>16</sup> Vgl. Palentien, Ch., Pollmer, K., Hurrelmann, K.: Ausbildungs- und Zukunftsperspektiven ostdeutscher Jugendlicher nach der politischen Wende Deutschlands, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 24/1993, S. 4 f.

<sup>17</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Studien- und Berufswünsche der Abiturienten 1993, Wiesbaden 1993.

Zusammengefaßt könnten die vorstehend genannten Komponenten eine Abnahme des Potentials um 150000 Personen oder knapp 2% bedeuten. Diese reduzierenden Effekte werden zu einem Teil durch veränderte Pendlerströme und Wanderungen von Erwerbspersonen gemindert (Zunahmeeffekt der beiden letztgenannten Komponenten: 50000 Personen).

### 3.2.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Bei stagnierender Erwerbstätigkeit im Jahresdurchschnitt 1994 und einer Abnahme des Erwerbspersonenpotentials um 0,1 Mio. würde der nichtbeschäftigte Teil des Erwerbspersonenpotentials ebenfalls in diesem Umfang abnehmen (vgl. Übersichten 5 und 9).

Wie sich bei dieser Konstellation die Arbeitslosigkeit entwickelt, ist freilich nicht nur eine Frage der Entwicklung der Stillen Reserve im engeren Sinn. Da der nichtbeschäftigte Teil des Erwerbspersonenpotentials auch in großer Zahl Personen, die Vorruhestandsleistungen beziehen, und die Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung umfaßt, sind auch deren Veränderungen zu berücksichtigen.

Beim Vorruhestand erwarten wir erneut Übergänge in Altersrente in einer Größenordnung von gut 80000, gerechnet als Jahresdurchschnittseffekt. Die Zahl der Bezieher von Altersübergangsgeld könnte 1994 aus dem gleichen Grund noch deutlicher, der Größenordnung nach um 150000, zurückgehen.

Die berufliche Weiterbildung wird weiterhin das aktuell wirksame Arbeitsangebot beachtlich entlasten, wegen der finanziellen Enge aber wiederum spürbar schwächer als im Vorjahr. Aufgrund des genehmigten Haushalts und der Programmstellung der BA ist die jahresdurchschnittliche Zahl der Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen auf 235 000 zu veranschlagen, gegenüber 1993 gut 100000 weniger.

Bei den dargestellten Veränderungen könnte die Arbeitslosigkeit bei 1,25 Mio. liegen, 100000 mehr als im Vorjahr. Vor allem im Zusammenhang mit ausgeschöpften Leistungsansprüchen der Arbeitslosenversicherung dürfte die Neigung, sich beim Arbeitsamt abzumelden, zunehmen. Wir haben einen Anstieg der Stillen Reserve im engeren Sinne um 150000 auf 300000 Personen unterstellt.

## 4 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1993 und 1994

Die scharfe Rezession hinterließ 1993 tiefe Spuren auf dem *westdeutschen Arbeitsmarkt*: Die Zahl der Erwerbstätigen ging um ½ Million zurück und die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg um knapp ½ Million an (jeweils jahresdurchschnittlich, gegenüber dem Vorjahr).

Durch die Inanspruchnahme der *Kurzarbeitsregelung* wurden die Auswirkungen der rückläufigen Konjunktur in den alten Bundesländern auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erheblich gemildert. Vor allem im ersten Halbjahr 1993, als der Abschwung auf seinen tiefsten Punkt zusteuerte, stieg die Kurzarbeiterzahl auf Werte über 1 Mio. – kaum weniger als in der vorangegangenen Rezession 1982/83. Im Durchschnitt des ersten wie des zweiten *Quartals* 1993 arbeiteten fast 1 Mio. Personen mit (im Durchschnitt um knapp ½ verkürzter Arbeitszeit).

Nach dem z. T. saisonbedingten Rückgang in den Sommermonaten (August: knapp 400000) sind die Kurzarbeiterzahlen im weiteren Jahresverlauf wieder angestiegen. Das

## Übersicht 7: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ab 1991

- Westdeutschland -

Maßnahmeart	1991				1992				1993				1991	1992	1993	1994 *)
	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	Jahresdurchschnitte in 1000			
	Quartalsdurchschnitte in 1000															
A. Inanspruchnahme																
Kurzarbeit	121	140	136	183	243	241	164	435	987	960	504	617	145	283	767	550
Allgemeine ABM 1)	78	84	86	84	80	81	79	73	63	51	37	24	83	78	44	54
ABM-Stabilisierungsprog. Bund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6	21	-	-	7	-
Vollzeit - FuU 2)	236	244	224	244	250	255	236	259	265	250	216	220	237	250	238	252
Vorruhestandsgeld 3)	27	24	21	18	15	13	11	9	7	7	5	5	23	12	6	3
Altersübergangsgeld 5)	-	-	-	-	1	1	1	1	2	2	3	3	-	1	2	2
Zusammen	462	492	467	529	589	591	491	827	1324	1271	771	890	488	624	1064	861
B. Beschäftigungsmäquivalent																
Kurzarbeit	44	39	36	55	81	75	52	146	302	274	148	188	43	89	228	173
Allgemeine ABM	109	118	120	118	112	113	111	102	87	72	52	33	116	110	61	76
ABM-Stabilisierungsprog. Bund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	29	-	-	9	-
Vollzeit - FuU	236	244	224	244	250	255	236	259	265	250	216	220	237	250	238	252
Vorruhestandsgeld	27	24	21	18	15	13	11	9	7	7	5	5	23	12	6	3
Altersübergangsgeld	-	-	-	-	1	1	1	1	2	2	3	3	-	1	2	2
Zusammen	416	425	401	435	459	457	411	517	663	606	452	478	419	462	544	506
C. Entlastung der Arbeitslosenzahl																
Kurzarbeit	29	26	24	37	54	50	34	98	201	183	99	126	29	59	152	116
Allgemeine ABM	99	106	109	106	101	103	100	92	79	65	47	30	105	99	55	68
ABM-Stabilisierungsprog. Bund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7	26	-	-	9	-
Vollzeit - FuU	209	216	199	215	220	224	209	228	232	218	188	192	210	220	207	218
Vorruhestandsgeld	27	24	21	18	15	13	11	9	7	7	5	5	23	12	6	3
Altersübergangsgeld	-	-	-	-	1	1	1	1	2	2	3	3	-	1	2	2
Zusammen	364	372	353	376	391	391	355	428	521	476	349	382	367	391	431	407

\*) Haushalt der BA; eigene Schätzungen.

1) Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung. - 2) Ohne Einarbeitung, bis 1992 einschl. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (§ 41 a AFG). - 3) Vorruhestandsfälle mit Zuschuß zum Vorruhestandsgeld (aus Haushaltsmitteln der BA). - 5) Einschl. der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Empfänger; Altersübergangsgeld im Westen ist durch Umzüge bedingt.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.

## Übersicht 8: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ab 1991

– Ostdeutschland –

Maßnahmeart	1991				1992				1993				1991	1992	1993	1994 *)
	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	Jahresdurchschnitte in 1000			
	Quartalsdurchschnitte in 1000															
A. Inanspruchnahme																
Kurzarbeit	1926	1962	1464	1113	511	440	292	237	232	216	147	131	1616	370	181	220
Allgemeine ABM	41	101	234	357	396	404	386	366	323	265	164	81	183	388	208	209
ABM-Stabilisierungsprog. Bund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	27	87	-	-	29	-
Maßnahmen nach Par.249h AFG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	29	53	-	-	22	85
Vollzeit - FuU	67	126	206	277	370	434	448	448	390	382	328	282	169	425	345	235
Vorruhestandsgeld	389	375	359	338	324	305	285	266	246	224	203	182	365	295	213	129
Altersübergangsgeld	112	134	205	305	457	479	554	573	651	647	639	621	189	516	639	490
Zusammen	2535	2698	2468	2390	2058	2062	1965	1890	1842	1745	1537	1437	2522	1994	1637	1368
B. Beschäftigungsäquivalent																
Kurzarbeit	1040	1101	827	634	281	231	149	116	111	100	68	60	901	194	85	97
Allgemeine ABM	57	141	328	500	554	566	540	512	452	371	230	114	257	543	292	293
ABM-Stabilisierungsprog. Bund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	38	122	-	-	41	-
Maßnahmen nach Par.249h AFG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	40	73	-	-	31	119
Vollzeit - FuU	67	126	206	277	370	434	448	448	390	382	328	282	169	425	345	235
Vorruhestandsgeld	389	375	359	338	324	305	285	266	246	224	203	182	365	295	213	129
Altersübergangsgeld	112	134	205	305	457	479	554	573	651	647	639	621	189	516	639	490
Zusammen	1665	1877	1925	2054	1986	2015	1976	1915	1850	1740	1546	1454	1881	1973	1646	1363
C. Entlastung der Arbeitslosenzahl																
Kurzarbeit	1040	1101	827	634	281	231	149	116	98	89	60	53	901	194	75	78
Allgemeine ABM	57	141	328	500	554	566	540	512	437	358	222	110	257	543	282	276
ABM-Stabilisierungsprog. Bund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	36	118	-	-	40	-
Maßnahmen nach Par.249h AFG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	39	71	-	-	30	112
Vollzeit - FuU	67	126	206	277	370	434	448	448	381	375	323	278	169	425	339	230
Vorruhestandsgeld	389	375	359	338	324	305	285	266	246	224	203	182	365	295	213	129
Altersübergangsgeld	112	134	205	305	457	479	554	573	651	647	639	621	189	516	639	490
Zusammen	1665	1877	1925	2054	1986	2015	1976	1915	1813	1708	1522	1433	1881	1973	1618	1315

\*) Haushalt der BA; eigene Schätzungen.

1) Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; – 2) Ohne Einarbeitung, bis 1992 einschl. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (§ 41a AFG). – 3) Das Vorruhestandsgeld Ost wird aus Haushaltsmitteln des Bundes getragen. – 4) Arbeitsförderung „Umwelt, soziale Dienste, Jugendhilfe“; einschl. der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Maßnahmen. – 5) Einschl. der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Empfänger.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.

Niveau des ersten Halbjahres wurde allerdings bei weitem nicht wieder erreicht, weil Kurzarbeit häufig von einem weiteren Personalabbau abgelöst wurde. Im *Jahresdurchschnitt* 1993 gab es schließlich 767000 Kurzarbeiter.

Bei zunehmendem arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf erzwangen die finanziellen Rahmenbedingungen der BA demgegenüber einen drastischen Rückgang der Teilnehmerzahlen in den Bereichen „*Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)*“ und „*Fortbildung und Umschulung (FuU)*“ (vgl. Übersichten 7 und 8).

Bei den aus Mitteln der BA geförderten *ABM* ist der Teilnehmerbestand im vierten Quartal 1993 auf ein Drittel des Vorjahres geschrumpft. Dies wurde nur zum kleinen Teil durch das ABM-Stabilisierungsprogramm des Bundes ausgeglichen. Zwar nehmen die Teilnehmerzahlen hier seit der Jahresmitte nennenswert zu, doch haben sich auch unter Einschluß dieser Maßnahmen die ABM-Aktivitäten insgesamt zum Jahresende hin (viertes Quartal) gegenüber dem Vorjahr fast halbiert.

Auch die Vollzeitmaßnahmen zur *Fortbildung und Umschulung* mußten eingeschränkt werden. Zwar ist beim Jahresdurchschnittsbestand nur ein Rückgang um 5% zu verzeichnen, doch hat die Teilnehmerzahl im *Jahresverlauf* stärker abgenommen.

Aufs Jahr gesehen, wurde die registrierte Arbeitslosigkeit 1993 durch ABM und FuU zusammen um rd. 270000 Personen entlastet, um 50000 (15%) weniger als im Vorjahr. Dabei ist berücksichtigt, daß durch ABM indirekte Effekte induziert werden und daß ABM und FuU auch die Stille Reserve entlasten. Deutlicher noch wird die Wirkung des begrenzten Mitteleinsatzes für die Arbeitsmarktpolitik bei einer *Jahresverlaufs Betrachtung*: Zum Jahresende 1993 hin, im vierten Quartal, haben FuU und ABM zusammen die registrierte Arbeitslosigkeit um rd. ein Drittel weniger entlastet als im Vorjahr.

In den *neuen Bundesländern* wurde 1993 bei allgemeinen ABM und FuU ebenfalls tief eingeschnitten. Infolgedessen hat sich der Bestand der in ABM geförderten Arbeitnehmer jahresdurchschnittlich fast halbiert und ist im Jahresverlauf sogar auf rd. 80000, wenig mehr als ein Fünftel des Vorjahres, geschrumpft. Das ABM-Stabilisierungsprogramm des Bundes sowie die Maßnahmen nach § 249 h AFG haben zwar einen spürbaren, aber doch unzureichenden Ausgleich gebracht. *Zusammengenommen* wurde 1993 (mit rd. 260000 Personen) ein Drittel weniger Arbeitsbeschaffung gefördert als im Vorjahr. Auch die Maßnahmen zur *Fortbildung und Umschulung* mußten aufgrund finanzieller Restriktionen deutlich zurückgenommen werden. Mit 345000 liegt der Jahresdurchschnittsbestand bei den Teilnehmern an Vollzeit-Maßnahmen um knapp ein Fünftel unter dem Vorjahr. Zum Ende des Jahres 1993 hin war der Vorjahresabstand sogar doppelt so groß.

Auch die *Kurzarbeiterzahl* ist 1993 im Jahresverlauf tendenziell zurückgegangen. Mit rd. 180000 im Jahresdurchschnitt ist sie halb so hoch ausgefallen wie im Vorjahr.

Die *Altersübergangsregelungen* (Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld) wirkten 1993 nach. Ohne diese wäre das Niveau der Arbeitslosigkeit um rd. 850000 höher gewesen. Da keine Neuzugänge mehr möglich sind, nimmt die Entlastungswirkung hier aber ebenfalls sukzessive ab.

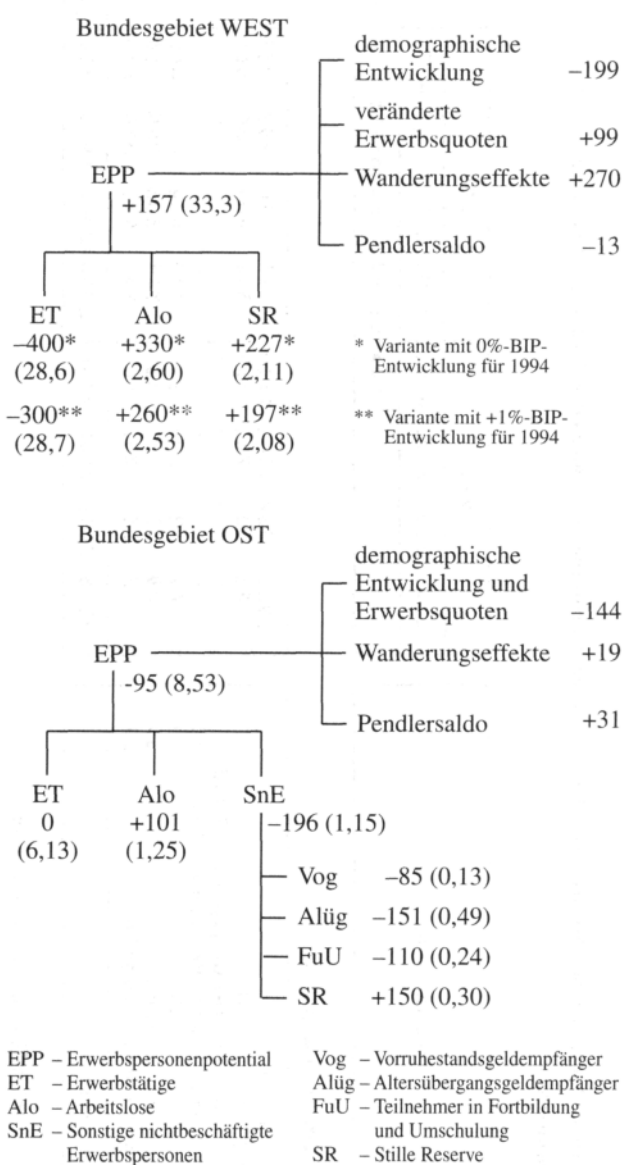
*Insgesamt* wurde die registrierte Arbeitslosigkeit durch die genannten Maßnahmen 1993 um rd. 1,6 Mio. Personen

entlastet. Die Entlastungswirkung ist damit um rd. 350000 geringer ausgefallen als im Vorjahr.

Der begrenzte Mitteleinsatz für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in West und Ost verhinderte 1993 zwar höhere Ausgaben im aktiven Teil des BA-Haushalts, bewirkte aber aufgrund von höheren Zahlungen für Lohnersatzleistungen Mehrausgaben im passiven Teil sowie Beitragsausfälle. Auch andere öffentliche Haushalte wurden durch Kosten der Arbeitslosigkeit belastet. In welchem Umfang Einsparungen bei den Maßnahmen den Arbeitsmarkt über *andere* Wirkungsmechanismen und an *anderer* Stelle entlasten (z.B. über investitionsfördernde Zinseffekte), ist kaum abzuschätzen. Per saldo dürften die unmittelbaren Belastungen die denkbaren mittelbaren Entlastungen aber übersteigen. Der rückläufige Maßnahmen-einsatz bei ABM und FuU hat so im Jahr 1993 zum Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland beigetragen.

### Übersicht 9: Arbeitsmarkt in Deutschland 1994

(Jahresdurchschnittsbestände in Mio.,  
Veränderungen zu 1993 in 1000)



Quelle: Berechnungen des IAB auf der Grundlage der Übersichten 1, 4, 5

Für das *Jahr 1994* erwarten wir in den *alten Bundesländern* unter der Annahme der oberen Variante unserer Alternativrechnung (Variante II: 1% reales Wirtschaftswachstum) im Jahresverlauf tendenziell rückläufige Kurzarbeiterzahlen. Die konjunkturellen Impulse dürften aber zu schwach ausfallen, um das Niveau nochmals sprunghaft zu senken. Im Jahresdurchschnitt erwarten wir in diesem Fall 450000 Kurzarbeiter.

Aber auch bei schwächerer gesamtwirtschaftlicher Entwicklung (Variante I: Stagnation) rechnen wir mit weniger Kurzarbeit als 1993 (Jahresdurchschnitt 1994: 550000), weil diese aus Kostengründen von den Betrieben nicht unbegrenzt durchzuhalten ist. Die Beendigung von Kurzarbeit dürfte unter den Annahmen der Variante I häufiger mit einem Beschäftigungsabbau verbunden sein.

Unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung wirkt auch der ab Jahresmitte 1993 auf höchstens 6 Monate begrenzte und ab 1994 ganz wegfallende Zuschuß der BA zur Rentenversicherung der Kurzarbeiter dämpfend, weil er die Kurzarbeit für die Betriebe verteuert.

Des weiteren werden für das *Jahr 1994* die Annahmen über die arbeitsmarktpolitische Programmstellung im Haushalt der BA zugrundegelegt. Zu beachten ist, daß die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1994 dezentral bewirtschaftet werden. Anders als in früheren Jahren werden den Bezirken keine anzustrebenden Zahlen für die Teilnehmer an Maßnahmen mehr vorgegeben, sondern Mittelkontingente, die den Rahmen für ihre Aktivitäten setzen. Hinzu kommt, daß – auf globaler, (noch) nicht auf bezirklicher Ebene und nicht für die gesamten Kontingente – die Mittel für ABM und FuU nun gegenseitig deckungsfähig sind. Zwar werden von der BA aus den Haushaltsansätzen nach wie vor Teilnehmerzahlen abgeleitet, doch sind dies keine Zielsetzungen im engeren Sinne, sondern Orientierungsgrößen mit programmatischem Charakter, die deshalb auch in die Übersichten 7 und 8 aufgenommen worden sind.

Demnach ist in den *alten Bundesländern* bei ABM wieder mit zunehmenden Teilnehmerzahlen zu rechnen (auch bei jahresdurchschnittlicher Betrachtung). Auch die Zahl der Teilnehmer an FuU/-Maßnahmen im Vollzeitunterricht dürfte wieder zunehmen. *Insgesamt* werden die genannten Instrumente (einschl. Kurzarbeit und auslaufender Vorruhestandsregelungen) in den alten Bundesländern eine Entlastung von rd. 410000 Personen bringen, gut 20000 weniger als im Vorjahr (vgl. Übersicht 7).

In den *neuen Bundesländern* sind mehr Arbeitsbeschäftigungsaktivitäten (einschließlich der Maßnahmen nach § 249 h AFG) als im Vorjahr zu erwarten. Das 1993 angelegte ABM-Stabilisierungsprogramm des Bundes wird 1994 in die normalen ABM-Aktivitäten der BA übergeleitet. Bei *FuU* ist mit weiterhin rückläufigen Teilnehmerzahlen zu rechnen. Im Jahresdurchschnitt wird der Vorjahresstand deutlich unterschritten werden. Einschließlich der weiter abschmelzenden Zahl der Bezieher von *Vorruhestandsleistungen* sowie der (mit 220 000 Personen angesetz-

ten) *Kurzarbeit* dürfte sich somit die *Gesamtentlastung der Arbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der BA in Ostdeutschland 1994 auf rd. 1,3 Mio. Personen belaufen, rd. 300000 weniger als es im Vorjahr waren* (vgl. Übersicht 8).

#### 4.3 Exkurs: Übertragung des § 249 h AFG auf die alten Bundesländer

Angesichts der Verschlechterung am westdeutschen Arbeitsmarkt werden Überlegungen angestellt, den § 249 h AFG auch über die neuen Bundesländer hinaus als Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nutzbar zu machen. Dieses Instrument sollte aber nicht als Ersatz für traditionelle ABM konzipiert werden, vielmehr als Ergänzung. Während bei ABM nach § 91 ff. AFG als Förderungsansatz über die *Person oder die Personengruppe* im Vordergrund steht, sollte das Instrument § 249 h AFG spezifisch auf *regionale* Brennpunkte der Unterbeschäftigung zielen und an *Projekten* ansetzen.

Als Kriterium für die grundsätzliche Einsatzmöglichkeit dieses Instruments ist z.B. an eine Unterbeschäftigungssituation in einem Arbeitsamtsbezirk zu denken, die in einem festzulegenden Ausmaß über die durchschnittliche globale Arbeitslosigkeit hinausgeht. Eine solche (oder ähnlich angelegte) regionale Eingrenzung erscheint aus verschiedenen Gründen zweckmäßig.

Zum einen sollen so Störungen des „normalen“ (regionalen) Arbeitsmarkts möglichst ausgeschlossen werden. Dahinter steht folgende Überlegung: Je ungünstiger ein Arbeitsmarkt, desto weniger besteht die Gefahr, daß das laufende Vermittlungs- und Besetzungsgeschehen behindert wird (und umgekehrt).

Zum anderen soll über ein räumlich begrenztes Angebot, Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe als Finanzierungsmittel für produktive Vorhaben einzubringen, auch ein regionaler Bündelungseffekt von Mitteln aus verschiedenen Quellen erreicht werden. Gerade in einer Situation, in der der Staat (i.w.S.) kaum zusätzliche finanzielle Mittel mobilisieren kann, erscheinen Anreize für einen konzentrierten und kombinierten Einsatz in Brennpunkten der Unterbeschäftigung wichtig.

Eine *sektorale* Eingrenzung, etwa auf Wirtschaftszweige würde ähnliche Probleme bringen, wie die gegenwärtige Regelung des § 63, 4 AFG („Struktur-Kug“), die praktisch nicht sinnvoll zu handhaben ist.<sup>18</sup> Vor allem sagt die (wie auch immer diagnostizierte) „strukturelle Krise“ eines Wirtschaftszweiges nichts über den Zustand eines regionalen Arbeitsmarktes aus.

Anders als in den neuen Bundesländern, wo als Förderungsfelder der Tätigkeitsebenen zur Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste und der Jugendhilfe festgelegt sind, könnte man sich für den Westen eine Beschränkung auf *investive Maßnahmen i.e.S.* vorstellen. Während nämlich im Osten bei den sozialen Diensten und der Jugendhilfe vieles erst im Aufbau oder Umbau ist, verfügt der Westen auf diesen Gebieten weitgehend über eine intakte Infrastruktur mit gewachsenen Trägerlandschaften.

Sinnvoll erscheint eine Konzentration auf die Bereiche *Umwelt* und *kommunale Infrastruktur*. Für den Bereich Umwelt ist von der BA bereits ein Katalog von Beispielen förderungsfähiger Maßnahmen entwickelt worden. Er ist grundsätzlich auf den Westen übertragbar. (Soweit es dabei um Maßnahmen im Unternehmensbereich geht, ist auch an den ergänzenden Einsatz betrieblicher Finanzmittel zu denken, bis hin zu Sozialplanleistungen.)

Aus dem Bereich der kommunalen Infrastruktur könnten als weitere Förderungsfelder vorgesehen werden: Sportanlagen, Kultureinrichtungen/Denkmalpflege, Sanierung von Altenheimen und Krankenhäusern sowie Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs.

Bei einer Installation von § 249 h AFG im Westen muß soweit wie möglich sichergestellt sein, daß damit *nicht* Pflichtaufgaben durch-

<sup>18</sup> Vgl. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW): Gewährung von Kurzarbeitergeld gemäß § 63, 4 AFG, und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI): Konkretisierung des Begriffs „schwerwiegende strukturelle Verschlechterung der Lage eines Wirtschaftszweiges“ (§ 63, 4 AFG), unveröffentlichte Kurzexperten im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit (Juli 1993).

geführt werden und daß die Maßnahmen zusätzlich sind. Auch dieser Aspekt spricht für eine regionale Konzentration. Tendenziell wird nämlich in Krisengebieten die Mittelsituation besonders angespannt sein, so daß dort Substitutionseffekte schon von daher eher unwahrscheinlich sind.

Soweit es sich um investive Maßnahmen handelt, ist dem Gedanken einer *Vergabe von Projekten an Wirtschaftsunternehmen* besonders Rechnung zu tragen.

Anreize für die geförderten Arbeitnehmer, in normale Beschäftigungsverhältnisse überzuwechseln, sind zu gewährleisten.